

Päivi Karppinen

PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTTO

VARHAISKASVATUSPALVELUISSA

Vanhempien näkemyksiä palvelusetelin
käyttöönotosta Oulun kaupungissa

Pro gradu -tutkielma

Hallintotiede

Kevät 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Palvelusetelin käyttöönotto varhaiskasvatuspalveluissa. Vanhempien näkemyksiä palvelusetelin käyttöönotosta Oulun kaupungissa.

Tekijä: Päivi Karppinen

Koulutusohjelma /oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ X Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 115 + liitteet 3

Vuosi: kevät 2014

Tiivistelmä:

Pro gradu -tutkielmani kohdistuu palvelusetelin käyttöönottoon varhaiskasvatussektorilla. Aihealueet ovat palveluseteli ja asiakkuus. Teoriaosuudessa palveluseteliprosessia tarkastellaan makrotason yhteiskunnallisena ilmiönä, jossa varhaiskasvatus nähdään osana sosiaali- ja hyvinvointipalvelujen palvelujärjestelmää. Asiakkuutta tarkastellaan sekä sosiaalipoliittisesta että hallinnollisesta näkökulmasta sen mukaan, missä kontekstissa asiakkuus esiintyy. Mikrotasolla asiakkuus kohdentuu vanhempien asiakkuuteen yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun käyttäjänä. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esille vanhempien näkemyksiä palvelusetelijärjestelmään siirtymisvaiheessa valintaprosessiin vaikuttavien tekijöiden ja laatu näkemysten osalta. Tavoitteena on tunnistaa asiakasnäkökulmasta yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita.

Tutkimuksen kontekstina on Oulun kaupungin yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu. Aineisto koostuu päiväkotien osalta niistä yksiköistä, jotka olivat mukana Oulun kaupungissa toteutetussa sähköisessä palvelusetelihankkeessa ja joissa palvelusetelijärjestelmään siirryttiin 1.8.2011. Asiakkaiden osalta aineisto koostuu edellä määriteltyjen päiväkotien asiakasperheistä, jotka ovat valinneet lapsensa varhaiskasvatuksen rahoitusmuodoksi Oulun kaupungin määrittämän palvelusetelin.

Empiirinen aineisto kerättiin Webropol -lomakekyselynä huhti- ja toukokuun vaihteessa 2013. Kyselyyn vastasi 86 henkilöä. Aineisto käsiteltiin SPSS-tilasto-ohjelmalla. Tutkimusmenetelmäksi muotoutui kvantitatiivinen kuvaileva metodi, jossa analyysia ohjasi aineistolähtöisyys sekä substanssi.

Aineiston pienuudesta johtuen tulokset ovat suuntaa antavia. Ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita nousi esille hyvin vähän. Tuloksista ilmeni, että vanhempien tietoisuus eri toimijoiden rooleista, vaikuttavuudesta ja vastuualueista oli osittain puutteellista, mistä johtuen informaation jakamista palvelusetelijärjestelmän erityispiirteistä tulisi lisätä. Kehittämisen kohteeksi nousi myös palvelusetelin käyttöönottamisen alkuvaiheessa koettu sähköisen palvelujärjestelmän toimimattomuus, sekä palvelusetelijärjestelmän kehittäminen rahoitusjärjestelmänä niin, että palvelu olisi joustavammin käytettävissä perheiden elämäntilanteiden ja vaihtelevien tarpeiden mukaisesti. Kokonaisuudessaan vanhempien taholta palvelusetelijärjestelmä koettiin laadukkaana ja asiakaslähtöisenä palveluntuotantomuotona, jossa valinnan mahdollisuus lisäsi sekä palvelun riittävyyttä että saavutettavuutta. Erityisen tyytyväisiä vanhemmat olivat palveluntuottajan asiakaslähtöiseen ja laadukkaaseen toimintaan.

Avainsanat: palveluseteli, julkinen varhaiskasvatus / yksityinen varhaiskasvatus, päivähoito

Key words: service voucher, the public early childhood education / the private early childhood education, daycare

University of Lapland, Faculty of Social Sciences

Name of the thesis: Introducing the service voucher to early childhood education services. Parents' viewpoints on the introduction of the service voucher in the City of Oulu.

Author: Päivi Karppinen

Education programme/study programme: Administrative science

Type of thesis: Master's thesis X Minor thesis_ Licentiate thesis_

Number of pages: 115 + appendices 3

Year: Spring 2014

Abstract:

My master's thesis is focused on introducing the service voucher in the early childhood education sector. Areas of research are the service voucher and customership. In the theory section, the service voucher process is viewed as a macro-level social phenomenon, in which early childhood education is seen as part of the service system of social and welfare services. Customership is viewed both from a socio-political and an administrative viewpoint according to which context the customership occurs in. On the micro-level, customership is targeted at the customership of parents as users of early childhood education produced with the private day care service voucher. The objective of the study is to bring forth parents' views regarding factors that impact the selection process and quality viewpoints during the transition phase into the service voucher system. The aim is to recognize, from the customer's viewpoint, problem areas and targets of development of early childhood education produced with the private day care service voucher.

The context of the study is early childhood education service of the City of Oulu produced with the private day care service voucher. With regard to day care centres, the material consists of those units that were involved in the electronic service voucher project implemented in the City of Oulu and in which the service voucher system was introduced on 1st August 2011. With regard to customers, the material consists of the customer families of the previously defined day care centres who had chosen the service voucher as determined by the City of Oulu as the form of funding their child's early childhood education.

Empirical material was collected as Webropol survey during April-May 2013. The number of people who answered the survey was 86. The material was analysed with SPSS Statistics software. The formed research method was quantitative descriptive method, in which the analysis was guided by material-orientedness as well as substance.

Due to the small size of material, the results are suggestive. Very few problem areas and targets of development came up. The results showed that the awareness of parents regarding the roles, effectiveness and areas of responsibilities of different actors was, in part, insufficient. Thus, sharing information of the special characteristics of the service voucher system should be increased. Another target of development that came up was the poor functioning of the electronic service system experienced in the early stages of introducing the service voucher as well as developing the service voucher system as a funding system so that the service could be used more flexibly in accordance with the families' situations in life and varying needs. As a whole, the parents experienced the service voucher system as a high-quality and customer-oriented service production form in which both sufficiency and accessibility of the service was increased by freedom of choice. The parents were especially satisfied with the customer-oriented and good quality operations of the service producer.

Key words: service voucher, public early childhood education / private early childhood education, day care

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 JOHDATUS AIHEESEEN	1
1.2 AIHEVALINTA, TUTKIELMAN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYS	2
1.3 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET	6
1.4 KATSAUS AIKAISEMPAAN TUTKIMUKSEEN	9
2 PÄIVÄHOIDOSTA VARHAISKASVATUKSEEN	13
2.1 SOSIAALIPALVELUA JA HYVINVOINTIA	13
2.2 VARHAISKASVATUKSEN HALLINNONALA	16
3 PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄ	20
3.1 PALVELUSETELIN JULKISHALLINNOLLINEN KEHITYS	20
3.2 PALVELUSETELI VARHAISKASVATUKSEN TUOTANTOMUOTONA	24
3.3 PALVELUSETELIN KÄYTTÖALAN KEHITTYMINEN KUNNISSA	26
4 ASIAKKUUS VALINNANVAPAUDEN JA LAADUN KONTEKSTISSA	29
4.1 ASIAKKAAN ASEMA PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄSSÄ	29
4.2 ASIAKKAAN ASEMA SOSIAALIPOLIITTISESTA NÄKÖKULMASTA	32
4.3 ASIAKKAAN ASEMA HALLINNOLLISESTA NÄKÖKULMASTA	35
4.4 LAATUAJATTELU, PALVELUPROSESSIN KIVIJALKA	37
4.5 YHTEENVETO TEOREETTISISTA HAVAINNOISTA	40
4.5.1 <i>Palvelusetelin yhteiskunnallinen funktio</i>	40
4.5.2 <i>Asiakkaan aseman haasteellisuus</i>	43
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	45
5.1 TUTKIMUKSEN KONTEKSTI: YKSITYISEN PÄIVÄHOIDON PALVELUSETELI OULUN KAUPUNGISSA	45
5.2 TUTKIMUKSEN MENETELMÄLLISET LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSASETELMA	48
5.3 AINEISTO JA AINEISTON KERUU	53
5.4 AINEISTON ANALYSOINTI	58
5.5 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	60
6 TUTKIMUSTULOKSET	63
6.1 TAUSTAKYSYMYKSET JA AINEISTON KUVAILU	63
6.2 PALVELUSETELILLÄ TUOTETUN VARHAISKASVATUKSEN VALINTA	67
6.3 PALVELUSETELILLÄ TUOTETTU VARHAISKASVATUSPALVELU ASIAKKAAN KOKEMANA	75
6.4 LAADUN TOTEUTUMINEN	80
6.5 YHTEENVETO TULOKSISTA	83
6.5.1 <i>Asiakkaan oikeus valintaan</i>	83
6.5.2 <i>Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutuminen</i>	86
6.5.3 <i>Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään palveluun</i>	88
6.5.4 <i>Kokonaiskoonti</i>	90
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	98
7.1 PALVELUSETELIN HAASTEET JA HYÖDYT SUHTEESSA ASIAKKAASEEN	98
7.2 TULOSTEN MERKITTÄVYYS JA JATKOTUTKIMUSAIHEITA	102
LÄHTEET	106

Liiteluettelo

Liite 1. Päivähoitopalvelujen tuottamiseen sovellettavaa lainsäädäntöä	116
Liite 2. Haastattelu	118
Liite 3. Kyselylomake	119

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Educare -malli	15
Kuvio 2. Lasten päivähoidon hallinto kunnissa 2012	19
Kuvio 3. Yksityisen päivähoidon palvelusetelin käyttö - % kunnissa 2012	28
Kuvio 4. Lasten päivähoito palveluna	34
Kuvio 5. Tutkimusasetelma	51
Kuvio 6. Kyselyyn vastaajat	63
Kuvio 7. Perheen saama informaatio mahdollisuudesta valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu	68
Kuvio 8. Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun valintaan vaikuttavia tekijöitä	70
Kuvio 9. Havaintojen esiintyminen valintaan vaikuttavissa tekijöissä	85
Kuvio 10. Havaintojen esiintyminen palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta...	87
Kuvio 11. Havaintojen esiintyminen laadun toteutumisesta	89
Kuvio 12. Vanhempien tyytyväisyys lapsensa päivähoitoon	94

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Perheen vanhimman lapsen hoitosuhteen alkamisvuosi yksityisessä päiväkodissa	63
Taulukko 2. Aineistoon kuuluvien perheiden perhetilanne ja palveluntarve	64
Taulukko 3. Lapsen päivähoito ennen siirtymistä palvelusetelijärjestelmään	66
Taulukko 4. Palvelusetelistä kieltäytyminen	69
Taulukko 5. Muu mahdollinen vaihtoehto varhaiskasvatuspalvelun järjestämiseksi	69
Taulukko 6. Arvio valintaprosessissa ilmenevistä seikoista asiakkaan kokemana	72
Taulukko 7. Asiakasohjauksen tarve	74
Taulukko 8. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta	75
Taulukko 9. Näkemys palvelusetelijärjestelmään siirtymisen vaikutuksesta palvelun riittävyyteen ja saatavuuteen	77
Taulukko 10. Palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun kohdistuvia kehittämisentarpeita	78
Taulukko 11. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadun toteutumisesta	80
Taulukko 12. Päiväkodin profiloitumisen toteutuminen arjessa	81
Taulukko 13. Perheen erityistarpeet	82
Taulukko 14. Valintaan vaikuttavien tekijöiden jakaantuminen suhteessa lapsen aikaisempaan päivähoitomuotoon	84
Taulukko 15. Vastausten jakaantuminen saadun informaation suhteen	93
Taulukko 16. Laadun kokemusten jakaantuminen vastaajien kesken	93
Taulukko 17. Säädösten ja periaatteiden tuntemuksen jakaantuminen vastaajien kesken	96

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Suomalaisen julkisen palvelusektorin kehittämistyö on kuumimpia keskustelun aiheita tämän päivän sekä valtionhallinnon että kuntatason keskusteluissa. Hyvinvointipalveluiden asema ja palveluiden tuottaminen erilaisilla rakenneratkaisuilla on johtanut konkreettisesti etsimään uusia innovatiivisia malleja palvelujen saatavuuden, riittävyys, laadun ja kustannustehokkuuden saavuttamiseksi. Tavoitteena on luoda parempia palveluja pienemmillä kustannuksilla. Keskusteluun on nostettu kansalaisten tarpeet yksilöllisempään palveluun, odotukset palvelun laadusta ja mahdolliset keinot, joilla näihin voidaan vaikuttaa. Monissa kunnissa erilaisilla rakenneratkaisuilla on pyritty hyvinvointipalveluiden kehittämiseen markkinaohjauksellisempaan suuntaan. Perinteisiä julkisen vallan alle kuuluvia palveluja on yksityistetty, jolloin palveluiden järjestäjä ja tuottaja on erotettu toisistaan.

Perinteisissä julkisesti rahoitetuissa palveluprosesseissa asiakkaan rooli on ollut vähäinen. Markkinaohjatuissa palveluissa asiakkaalla on keskeinen rooli. Korpelan ja Mäkitalon (2008, 129-134) mukaan markkinaohjauksen hyödyntäminen on yksi keino vastata julkisrahoitteisten palvelujen laatu-, kustannus- ja kehityshaasteisiin. Markkinaohjaukseen siirtymisellä avataan kilpailua, jossa asiakkaan rooli palveluntuottajan valitsijana korostuu. Markkinaohjauksella pyritään parempaan kysyntä- ja tarjontavaikutusten huomioon ottamiseen, jolloin asiakkaan valinnoilla on vaikutuksensa uusien markkinoiden syntymiseen. Yhtenä markkinaehtoisena järjestämistapana on palvelusetelimalli, voucher-järjestelmä. (Heikkilä, Törmä & Mattila 1997; Rätty, Luoma & Aronen 2004; Valkama 2004; Kuusinen-James 2012.) Kuntien osalta palvelusetelijärjestelmä nähdään yhtenä keinona monipuolistaa palvelurakenteita. Palveluseteli antaa joustavan mahdollisuuden asiakkaalle käyttää yksityisen sektorin palvelutuotantoa ja kunnille mahdollisuuden purkaa palvelun kysyntäpiikkejä. Palvelusetelijärjestelmä nähdään myös mahdollisuutena lisätä yhteistyötä kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välillä. (Uotinen 2012, 11, 76.)

Palvelujen kehittämisen osalta merkityksellistä on julkisten palvelujen ulkoistaminen ja markkinamekanismien toimivuus julkisten palvelujen tuottamisessa. Meneillään olevat kuntaliitokset ovat lisänneet keskustelua siitä, mistä hyvinvointipalveluja on mahdollista saada ja minkä muo-

toisina. Yksilöllisten palvelujen saatavuus lähipalveluperiaatteella yli kuntarajojen lisää asiakaslähtöisyyttä ja palvelulta vaadittua laadukkuutta. Näkemykseni mukaan poliittiset linjaukset kunnissa kertovat siitä, että kiinnostus toimivan yksityisen sektorin luomiseksi on juuri nyt ajankohtainen. Vuori (1994, 17-28) toteaa, että julkisten ja yksityisten organisaatioiden problematiikka on hallintotieteen ydinkysymyksiä. Julkisen ja yksityisen toiminnan makrotason vertailut pohjautuvat pitkälti ennakkoluuluihin ja kuvitelmiin. Usein julkinen ja yksityinen sektori on asetettu vastakkain, jossa yksityiselle toiminnalle haetaan oikeutusta ja julkinen hallinto on koettu yksityisen toiminnan esteeksi. Vuori korostaa, että yksityisen ja julkisen sektorin rajaa on osittain vaikea määritellä. Mielekkäämpää olisi pyrkiä toiminnan tarkastelussa palvelukeskeisyyteen, jossa oleellista ei ole se, mikä taho palvelun tuottaa, vaan se, vastaako palvelu asiakkaan tarpeita.

1.2 Aihevalinta, tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymys

Tutkimuksen taustalla on suomalainen julkisen sektorin varhaiskasvatusjärjestelmä, joka on viime vuosiin asti painottunut varhaiskasvatuksen pedagogiseen kehittämiseen. Keskeistä on ollut lapsen oikeus päivähoitopaikkaan sekä ilmaiseen esiopetukseen. Varhaiskasvatuksen rooli suomalaisessa hyvinvointipalvelujärjestelmässä on kuitenkin muuttunut ja on entistä tärkeämpää tiedostaa varhaiskasvatuksen kentän ominaispiirteitä ja vaikutuksia erilaisissa palvelurakennejärjestelmissä. Varhaiskasvatuksen kiinnittyminen yhteiskunnallisiin kysymyksiin korostuu tämän päivän kunta- ja palvelurakennemuutosten osalta mietittäessä tarkoituksenmukaisten, kustannustehokkaiden ja laadukkaiden varhaiskasvatuspalvelujen erilaisia järjestämismuotoja. Taustalla on 1990-luvun puolivälissä kunnissa lisääntynyt tietoisuus yksityisillä markkinoilla tuotettavien varhaiskasvatuspalveluiden erilaisista tuotantomuodoista. Taustatekijöinä on myös huomiotava valtionhallinnon taholta annetut asiakaslähtöisyyttä, palvelujen joustavuutta ja laatua korostavat vaatimukset. Riippumatta siitä, kuka tai mikä taho palvelun tuottaa ja toteuttaa, julkisten palvelujen laatustrategian¹ mukaisesti kansalaisille on turvattava laadukkaat ja tasavertaiset peruspalvelut. Varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että olipa asiakas valinnut julkisen tai yksityisen päiväkodin tuottaman palvelun, molempien on hoidettava pyydetty palvelu lakien, asetusten ja ohjaavien asiakirjojen mukaisesti, hyvää hallintoperiaatetta ja asiakaskeskeisyyttä noudattaen.

¹ Valtioneuvoston huhtikuussa 1998 antamaan periaatepäätökseen pohjautuva kannanotto julkisten palvelujen laadun kehittämiseksi.

Aiheen ajankohtaisuuteen vaikuttaa myös meneillään oleva varhaiskasvatustaloudelliset ja 1.1.2013 toteutunut päivähoiton hallinnon siirto sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen. (Eduskunnan vastaus 160/2012 vp). Hallinnon siirto on tarkoitus toteuttaa niin, että nykyisen päivähoitojärjestelmän toimivuus säilyy entisellään, eikä siirrosta aiheudu muutoksia päivähoitopalveluiden asiakkaille. Vaikka varhaiskasvatuksen pedagoginen osuus siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen, päivähoitoon sovelletaan edelleen joiltakin osin myös sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Muun muassa lapsi- ja perhepolitiikan koordinaatiovastuu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, vaikka päivähoito ei sinällään ole enää sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Päivähoitopalveluiden kuuluminen kahden eri ministeriön alaisuuteen aiheuttaa lähitulevaisuudessa monia huomioon otettavia seikkoja varhaiskasvatuspalveluiden kehittämisen linjauksissa. Opetusministeri Gustafssonin mukaan uuden varhaiskasvatustalouden valmistelussa on huomioitava muun muassa päivähoiton joustavuuden lisääminen (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011; Sosiaali- ja terveysministeriö 2012), mikä tarkoittaa sitä, että uuden lain valmistelussa keskiöön nousee sekä julkisen että yksityisen varhaiskasvatustalouden kokonaisuuden arviointi. Palvelusetelin osalta uusi lakiuudistus vaatii palvelusetelivaihtoehdon ja siinä vaikuttavien prosessien kehittämistä osana varhaiskasvatuksen kokonaisuutta ja jatkumoa. Palveluseteliprosessien kehittämisessä on huomioitava molempien ministeriöiden välinen yhteistyö sekä molemmissa kentissä vaikuttavat erilaisista lähtöasetelmistä laaditut lait, asetukset ja säädökset.

Kiinnostukseni aihealueeseen on herännyt meneillään olevan julkisen hallinnon murroksen ja palvelurakennemuutosten myötä. Julkisen hallinnon ongelmat ja niiden erilaiset ratkaisemisehdot koskettavat myös omaa työkenttääni. Henkilökohtaisena tavoitteena tämän tutkimuksen osalta on oman ajatteluni avartaminen ymmärtämään yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun monimuotoisuutta. Työkokemukseni päivähoiton / varhaiskasvatuksen kentällä on noin 27 vuotta, joista erilaisissa esimiestehtävissä olen toiminut noin 25 vuotta. Työvuosieni aikana päivähoiton rooli on muuttunut sosiaalipalveluista peruspalvelujen kautta hyvinvointipalveluiksi. Päivähoiton sisältöalueet ovat kehittyneet ja monipuolistuneet. Työkokemukseni rajoittuu kuntasektorille, jossa asiakkaan aseman tarvitsemansa palvelun valitsijana on näihin päiviin asti ollut vähäinen. Nykyinen suuntaus siirtymisestä kohti palvelujen yksityistämistä ja markkinaohjausta nostaa asiakkaan aseman kilpailua edistäväksi tekijäksi, mikä oletettavasti tulevaisuudessa ohjaa koko varhaiskasvatuspalveluprosessien kehittämistä ja kehittymistä.

Tutkielmani makrotason tavoitteena on palveluseteliprosessin tarkasteleminen yhteiskunnallisena ilmiönä, jossa varhaiskasvatus nähdään osana palvelujärjestelmää. Tutkimus asemoituu hallintotieteiden kenttään ja sijoittuu osittain makro-, osittain mikrotasolle. Julkisia palveluja tarkasteltaessa makro- ja mikrotasoa ei voi erottaa toisistaan. Fockin (1988, 65-66) mukaan ne ovat saman kokonaisuuden osia, joiden välillä vallitsee riippuvuus- ja vaikuttavuussuhde. Julkisen toiminnan kehittämiskeskustelut käydään makrotasolla, mutta todelliset muutokset tapahtuvat mikrotasolla, jossa ollaan läheisessä kosketuksessa arjen realistisiin vaatimuksiin. Layder (1993, 8, 72-73) kuvaa mikro- ja makrotason yhteyttä tutkimuskartalla (research map), jossa on neljä erillistä rakennetasoa. Tasot liittyvät kiinteästi toisiinsa ja ovat lisäksi sidoksissa historiallisesti sekä aikaan että yksilön subjektiivisuuteen. Yhteiskunnallisissa ilmiöissä prosessit etenevät deduktiivisesti makrotason laajoista konteksteista tilannesidonnaisuuksien ja puitteiden kautta yksilön minään.

Tässä pro gradu -tutkielmassa tasojen sitoutumista toisiinsa aikaperspektiivin näkökulmasta tarkastellaan lähinnä teoriaosuudessa päivähoidon yhteiskunnallisen funktion muuttumisen kautta. Päivähoidon mikrotaso ja ”yksilön minä” tulevat näkyviin vanhempien näkemyksen kautta siitä, miten toimivana ja laadukkaina omiin tarpeisiinsa nähden he kokevat palvelusetelimallilla tuotetun päivähoidon. Tutkielmassa tarkastellaan palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun palveluketjussa vallitsevia prosesseja asiakkaan näkökulmasta, jossa oleellista on arjen vaatimusten ja toiveiden esille tuominen empiirisen aineiston avulla. (vrt. Alastalo 2005, 287.) Näkemykseni mukaan Layderin mallin mukainen makrotason vaikuttavuuden tarkastelu mikrotason subjektiivisten näkemysten kautta varhaiskasvatuksen kehittämisessä on sikäli merkittävä, että se vaikuttaa varhaiskasvatuksen kaikkien kenttien toimintaprosesseihin ja niiden kehittämiseen.

Tavoitteena on tunnistaa asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun keskeisimpiä ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita. Tutkielmassa ei tarkastella palveluprosessin toimivuutta tai laatua kasvatustieteiden tai pedagogisen toiminnan osalta. Tavoitteena ei ole tutkia lasta, lasten tai henkilöstön toimintaa arjessa.

Tutkimuskysymys on:

Miten perheet ovat kokeneet yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisen?

Tutkimuskysymys jakautuu kolmeen alakysymykseen:

- 1) Miten palveluseteliprosessissa painotettu asiakkaan valinnanvapaus on toteutunut?
- 2) Miten perheet ovat kokeneet palveluseteliprosessit?
- 3) Miten perheet ovat kokeneet palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen laadun?

Tutkimuskysymyksiin vastataan empiirisen aineiston avulla, joka on kerätty lomakekyselynä. Saatuja tuloksia tulkitaan teorian puitteissa. (Erätuuli, Leino & Yli-Luoma 1994, 98; vrt. Pirttilä 1979.) Tuloksia peilataan aikaisempiin tutkimustuloksiin ja Oulun palvelumalli 2020 tavoitteisiin. Kontekstina on palvelusetelimallin käyttöönotto varhaiskasvatuksen sektorilla Oulussa. Empiirisen aineiston osalta tuodaan esille asiakkaan näkemystä palvelusetelijärjestelmään siirtymisestä. Tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ja ymmärrystä siitä, miten palvelusetelin käyttöönotto on toteutunut asiakkaan kokemana niissä Oulun seudun yksityisissä päiväkodeissa, jotka ovat olleet mukana palvelusetelihankkeessa 1.10.2010 - 30.6.2011 ja joiden toiminta on jatkunut palvelusetelijärjestelmän piirissä 1.8.2011 alkaen. Perheiden osalta tutkimus kohdistui niihin perheisiin, joissa lapsen / lasten hoitosuhde on ollut voimassa 1.8.2010 tai sen jälkeen ja perheillä oli edelleen voimassa oleva päivähoitopäätös palvelusetelijärjestelmään kuuluvassa päiväkodissa empiirisen aineiston keruuvaiheessa, huhti- ja toukokuun vaihteessa 2013. (Tutkimusasetelma on esitetty sivulla 51, kuvio 5.)

Tutkimus antaa lisätietoa teoreettiseen ja tutkimukselliseen keskusteluun palvelusetelijärjestelmällä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun asemoitumisesta osittain sosiaalipolitiikan osittain markkinaehtoisuuden kontekstiin. Tarkasteltaessa palvelusetelillä tuotettua palveluprosessia kokonaisuutena, tutkimus lisää tietoutta siitä, miten asiakas kokee julkisen ja yksityisen sektorin välisen rajapinnan. Mikrotason asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna tutkimus nostaa esille asiakkaan valintaan vaikuttavia tekijöitä, sekä asiakkaan kokemusta valinnanvapauden toteutumisesta ja palvelusetelillä tuotetun palvelun laadukkuudesta. Tutkimuksesta hyötyvät Oulun kaupungin varhaiskasvatussektorin henkilöstö, palveluohjaustiimi sekä palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat yksityiset palveluntuottajat. Tutkimustulokset kiinnostavat mahdollisesti myös niitä vanhempia, jotka ovat osallistuneet kyselyyn, sekä niitä vanhempia, jotka reaaliaikaisesti harkitsevat erilaisia varhaiskasvatuksen tuotantomuotoja lapsensa päivähoidon järjestämiseksi.

Teoriaosuuden tietolähteenä tässä tutkimuksessa on käytetty kirjallisuutta, sekä uusimpia julkaisuja ja lehtiartikkeleita, joiden avulla on perehdytty palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun palveluprosessien nykytilaan. Varhaiskasvatuksen erityisluonnetta sekä asiakkaan asemaa,

joka tällä hetkellä kuntatasolla asemoituu osittain sosiaali- ja osittain opetustoimen kenttään, on nostettu esille asiayhteyden merkityksen mukaan sosiaalipolitiikan, varhaiskasvatuksen ja hallinnollisen kirjallisuuden pohjalta. Varhaiskasvatuksen ulkoistamisen oikeudellisia reunaehtoja on peilattu lakien ja asetusten antamiin määräyksiin ja velvoitteisiin sekä erilaisten ohjeistusten ja suositusten antamiin raameihin. Palveluseteliprosessia yhteiskunnallisena ilmiönä on tarkasteltu sekä varhaiskasvatuksen että hallintotieteellisen kirjallisuuden, tieteellisten tutkimusten ja artikkelien pohjalta. Tietolähteet ovat koostuneet osittain Sitran², Suomen Kuntaliiton, Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen julkaisuista, erilaisista selvityksistä ja raporteista. Tutkimuksen tilastotiedot perustuvat Suomen virallisiin tilastollisiin lähteisiin. Oulun kaupungin palvelusetelikäytäntöjen osalta on käytetty mahdollisimman reaaliaikaista tilastoihin perustuvaa tietoa. Oulun kaupungin yksityisen päivähoiton palvelusetelikäytäntöjen nykytilan osalta tietoja on täydennetty ja konkretisoitu teemahaastattelun avulla, joka toteutettiin yhtäaikaaisesti kyselylomakkeen laadinnan kanssa (Haastattelu Veki, 2013; Liite 2).

1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Varhaiskasvatuksen palvelusektorin käsitteitä voidaan määritellä monien eri tieteenalojen kautta riippuen siitä, mihin kenttään varhaiskasvatus yhteiskunnallisena sosiaali- tai hyvinvointipalveluna katsotaan kuuluvaksi, missä kontekstissa käsitettä kulloinkin tarkastellaan. Tässä pro gradu-tutkielmassa varhaiskasvatuksen käsitteet on määritelty ensisijaisesti hallintotieteelliseltä näkökulmalta. Käsitteet sitoutuvat toisiinsa sekä teoriataustassa esiintyvien keskeisten elementtien että empiirisesti kootun aineiston kautta. Käsitteet on pyritty määrittelemään niin, että sama käsite saa saman merkityksen ja samankaltaisen tulkinnan riippumatta siitä, esiintyykö käsite teoriaosuudessa, kyselylomakkeella kootussa aineistossa vai raportoinnissa.

Tieteen ja tutkimuksen kansainvälisissä keskusteluissa varhaiskasvatuksella tarkoitetaan 0-8 -vuotiaiden lasten kasvatusta ja opetusta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:6; Sosiaali- ja terveysministeriö 2009:28). Suomessa varhaiskasvatuksen piiriin lasketaan kuuluvaksi lähinnä alle kouluikäisten lasten kotikasvatusta tukevat palvelut, kuten päivähoito-, esiopetus ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta. Varhaiskasvatuspalvelut ovat julkisesti säädeltyjä, monimuotoisia, joko kunnan tai yksityisen tuottamia palveluja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:72, 29.)

² Suomen itsenäisyyden 50-vuotisjuhlan kunniaksi vuonna 1967 perustettu rahasto.

Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa varhaiskasvatuksen käsitteellä on haluttu korostaa pienten lasten elämänpiirissä tapahtuvaa kasvatuksen, opetuksen ja oppimisen näkökulmaa (Petäjäniemi & Pokki 2010, 11).

Tässä pro gradu-tutkielmassa päivähoidon- / varhaiskasvatuksen palveluilla tarkoitetaan alle kouluikäisten lasten varhaiskasvatuksen lakisääteistä palveluprosessia, jota kunnan on järjestettävä siinä laajuudessa, sekä niissä muodoissa, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palvelua voidaan tarjota julkisena, yksityisenä tai ostopalveluna (Laki lasten päivähoitosta 1973/36). Varhaiskasvatusta käsitellään sekä julkisen että yksityisen varhaiskasvatuksen palveluprosessiin sisältyvänä hoito- ja kasvatustoimintana, johon liittyy sosiaalipoliittisena funktiona sekä vanhempien että lapsen subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan. Varhaiskasvatustermiin rinnalla käytetään osittain myös termiä ”päivähoito”, niissä asiayhteyksissä, jolloin on merkityksellistä korostaa päivähoidon sosiaalipoliittista luonnetta ennen varhaiskasvatustermiin vahvistumista. Varhaiskasvatusta käsitteenä lähestytään lapsen vanhempien näkökulmasta asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden kautta.

Asiakkuus käsittää lapsen vanhemman tai vanhemman asemassa olevan henkilön roolin varhaiskasvatuspalvelujen käyttäjänä, jolloin asiakkuutta tarkastellaan sekä sosiaalipoliittisesta että hallinnollisesta näkökulmasta. Asiakkaan asemassa oleellista on asiakkaan osallisuus palveluun sosiaalipoliitiikan näkökulmasta hyvinvointipalvelun vastaanottajana tai markkinalähtöisestä näkökulmasta tarkasteltuna palvelun kuluttajana. Palvelun itsenäisenä valitsijana ja kuluttajana asiakkaan rooliin liittyy palvelun laatuvaatimusten tiedostaminen ja esille tuominen.

Lapsen subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan Suomen lain ja asetusten (36/1973 11§) mukaisesti kaikkien alle kouluikäisten lasten oikeutta julkisiin päivähoito / varhaiskasvatuspalveluihin. Tämän päivän subjektiivisten oikeuksien rinnalle on noussut asiakkaiden asiantuntemus ja laatuvaatimukset heidän toivomiensa palvelujen tuottamisen prosessissa. Tässä tutkielmassa subjektiivista oikeutta tarkastellaan yhteiskunnallisesta, sosiaalipoliittisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta, jolloin subjektiivista oikeutta määrittävät pitkälti perheen asema muuttuvassa yhteiskunnassa, sekä päivähoidon hallinnon ja hallinnan prosessit. Lapsen subjektiivinen oikeus tulee esille vanhempien näkemysten kautta palvelusetelijärjestelmän toimivuudesta ja laadukkuudesta suhteessa vanhempien lakisääteiseen oikeuteen saada lapselleen hoitopaikka.

Kunnan omilla varhaiskasvatuspalveluilla tarkoitetaan varhaiskasvatuspalveluprosessia, jota kunta tuottaa omissa yksiköissään. Kunnan kustantamilla palveluilla tarkoitetaan palveluprosessia, jonka kunta on ostanut yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna, yksityisen hoidon tuella³ tai palvelusetelillä. Palvelusetelillä tuotettu palvelu rajataan käsittämään pääsääntöisesti yksityisen päivähoiton palvelusetelillä rahoitettua varhaiskasvatuspalvelua, jota tuotetaan yksityisen henkilön tai jonkin järjestön omistamassa päiväkodissa. Palveluseteliä ei tarkastella muuhun käyttöalaaan kuuluvana, kuten kotihoidon, terveyden- tai sairaanhoitopalveluiden tuotantomuotona. Yksityinen varhaiskasvatuspalvelu rajataan palveluntuottajan näkökulmasta tarkoittamaan Kelan yksityisen hoidon tuella järjestettyä varhaiskasvatuspalvelutoimintaa tai palvelusetelillä hankittua varhaiskasvatuspalvelua, jossa asiakas ja palveluntuottaja ovat sopimusosapuolina. Palveluntuottajalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa yksityistä henkilöä tai tahoa, joka korvausta vastaan harjoittaa päivähoito- / varhaiskasvatustoimintaa. Tuottaja voi olla yksityishenkilö tai yhteisö, joka on tehnyt vaadittavan ilmoituksen toiminnastaan kunnalle, ja kunta on hyväksynyt kyseisen toiminnan. (Siren, Suomen Tenavapäiväkodit OY & Tuominen - Thuesen, KPMG 2009, 7-8; Kelan tilastollinen vuosikirja 2011, 256 – 260.)

Yksityinen varhaiskasvatus kohdentuu tässä tutkimuksessa käsittämään ne palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat yksityiset päiväkodit, jotka ovat kunnan taholta hyväksytty palvelusetelillä tuotettavan varhaiskasvatuspalvelun tuottajiksi ja jotka on merkitty ennakonperintärekisteriin (vrt. Uotinen 2009, 134). Palvelusetelillä tarkoitetaan suomalaisen käytännön mukaan kunnan asiakkaalleen antamaa seteliä, jonka avulla asiakkaalla on mahdollisuus käyttää yksityisten päiväkotien palveluja. Palvelusetelimallissa kunta sitoutuu maksamaan ennalta määrätyn rahamäärän palveluntuottajalle niiden kustannusten korvaamiseksi, joita palveluntuottajalle koituu asiakkaalle tuotetusta palvelusta. Asiakas valitsee palvelunsa tuottajan kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta. Sopimusosapuolina ovat asiakas ja palveluntuottaja. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569; Uotinen 2009, 34.)

Varhaiskasvatuksen hallinnolla tässä tutkielmassa tarkoitetaan varhaiskasvatuksen hallinnon asemaa sekä valtionhallinnossa että kuntasektorilla. Hallinnonalalla tapahtuneita muutoksia ja vaikuttavuutta peilataan palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen palveluprosessiin ja sitä kautta asiakkaalle näyttäytyvään palveluprosessin hallinnan laatutekijöihin. Tuomikorven (2005,

³ Lasten hoidon tuet ovat laissa säädeltyä (Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128) rahallista tukea niille perheille, joiden lapset eivät kuulu kunnallisen päivähoiton piiriin. Maksatuksesta vastaa Kansaneläkelaitos. Lakisääteisten tukien lisäksi kunta voi maksaa perheille ns. kuntalisää. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2011.)

12, 15) mukaan hallinto-käsite on sidoksissa yhteiskunnalliseen ajanjaksoon, poliittisiin suuntauksiin ja jopa määrittäjän subjektiiviseen käsitykseen hallinnosta. Hallintoa tarkasteltaessa sosiaalisena toimintona, hallinto on instanssi, joka panee täytäntöön poliittisen toimenannon ja kontrolloi täytäntöönpanoa niin, että toimeksiannon vaatimukset toteutuvat. Hallinta-käsitteellä Tuomikorpi kuvaa valtiollisen vastuun sijasta julkisten tai yksityisten toimijoiden yhteistä vastuuta, jossa hallinta organisoituu verkostoksi. Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoiminnassa korostuu vuorovaikutuksellisuus ja horisontaalinen luovuus. Tässä pro gradu -tutkielmassa hallinta-käsite kulminoituu sekä teoreettisen että empiirisen aineiston osalta asiakkaalle näyttäytymään palveluprosessin hallintaan sekä varhaiskasvatuksen laadun hallintaan, joissa molemmissa merkitykselliseen asemaan nousee julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen verkostoituminen niin, että molemmat osapuolet kantavat yhdessä vastuun palveluprosessin toiminnasta ja laadukuudesta.

1.4 Katsaus aikaisempaan tutkimukseen

Kansainvälisiä kokemuksia erilaisista palvelusetelimallien sovelluksista on kartoitettu sosiaali- ja terveystaloudissa erityisesti Iso-Britanniassa ja EU-maissa. Pohjoismaista palvelusetelijärjestelmän käyttö yleistyi 1990-luvulla voimakkaasti Ruotsissa. (Mikkola 2003, 11 - 12.) Suomessa palvelusetelimallin periaatteet ja käyttömahdollisuudet on ollut kuntien tiedossa jo 1990-luvulta lähtien. Eri selvityksistä käy kuitenkin ilmi, että Suomessa palvelusetelin käyttöönotto julkisten palvelujen järjestämiseksi levisi 1990-luvulla ja vielä 2000 luvun alkupuolella suhteellisen hitaasti. Palvelusetelin sovellettavuutta eri palvelumuotoihin on tutkittu sitä mukaa, kun kokeilut kunnissa ovat laajentuneet. Tutkimuksia on tehty muun muassa Suomen Kuntaliiton, Kunnallisanalan kehittämissäätiön, Sosiaali- ja terveysministeriön, Työ- ja elinkeinoministeriön, Kelan ja Sitran toimeksiannosta.

Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että päivähoitopalvelujen järjestämiseksi palvelusetelimallien kehittäminen ja käyttöönotto on ollut hidasta, mikä osittain johtunee siitä, että vielä 1990-luvulla yksityissektorin merkitys päivähoitopalvelujen tuottajana oli hyvin vähäinen. KuntaSuomi 2004-tutkimuksen mukaan yksityinen päivähoito oli merkittävä vaihtoehto vasta yli 10 000: n asukkaan kunnissa (Kauppi 2001, 29). Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti päivähoidon valtakunnallisen palvelusetelikokeilun vuosina 1995 - 1997. Tuolloin puhuttiin palvelurahakokeilusta. Kokeilun tavoitteena oli monipuolistaa pienten lasten hoitojärjestelyjä ja lisätä

vanhempien valinnan mahdollisuuksia. Kokeiluun osallistui yhteensä 33 kuntaa. Kokeilusta on julkaistu seurantalutkimus, sekä vuonna 1996 Vantaalla tehty kvalitatiivinen CASE -tutkimus, joka on osa väliraporttia. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus on laatinut useitakin seurantaraportteja palvelusetelimallin toteutumisesta ja todennut sen käyttökelpoiseksi tavaksi järjestää lasten päivähoitoa. (Heikkilä, Törmä & Mattila 1997, 216, 5, 32 - 33; Korpela & Mäkitalo 2008, 134; Uotinen 2009, 23.)

Valkama (2004, 264-301) puhuu erilaisista voucher-järjestelmistä. Valkama on tutkinut vouchereiden vaikutuksia lisääntyviin näennäismarkkinoihin ja kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Valkaman mukaan ongelmallista on kunnallisten palvelujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien erilaisuus verrattuna voucheriin pohjautuvaan rahoitusjärjestelmään.

Suomalaisen päivähoiton tutkimuksen katsotaan alkaneeksi 1970-luvun alussa, siinä vaiheessa kun päivähoitolaki tuli voimaan vuonna 1973. Laki loi puitteet päivähoiton määrälliselle ja laadulliselle kehittämiselle. Tutkimus on ollut pääasiassa päivähoitotutkimusta, jossa kohteena on ollut päivähoitoon liittyvät kysymykset ja päivähoitopalveluja käyttävät lapset. Omaksi tieteenalaksi varhaiskasvatus alkoi vakiintua vasta 1990-luvun puolessa välissä, jolloin yliopistoihin perustettiin varhaiskasvatustieteen professuureja. (Ruoppila et al. 1999, 21 - 23.)

Varhaiskasvatuksen teoriaan suuntautuneet tutkimukset ovat viime vuosikymmenien aikana painottuneet sen mukaan, mikä on ollut päivähoiton rooli ja vaikuttavuus yhteiskunnan rakenteissa. Aihetta on tutkittu sosiaalipoliittisesta näkökulmasta, jolloin keskiössä on ollut perheiden asema sosiaalipalvelujen käyttäjänä. Pedagogisesta näkökulmasta tarkasteltuna tutkimukset ovat asettuneet pääosin kasvatustieteiden sekä psykologian kategorioihin, joissa on painottunut muun muassa lapsen hyvinvointi suomalaisessa päivähoitossa, lapsen subjektiivinen oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, sekä lapsen oikeus maksuttomaan esiopetukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen 2007:6 mukaan yliopistollinen varhaiskasvatuksen tutkimus tapahtuu pääasiassa varhaiskasvatuksen koulutusyksiköissä. Tutkimuksella ei ole vielä selkeää valtakunnallista profiilia, mutta varhaiskasvatuksen tarve profiloitua omana tieteenalana ja oppiaineena tunnustetaan. Lasten kehityksen, kasvatuksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tutkimus on hajautunut useille tieteenalueille, kuten muun muassa varhaiskasvatus- ja kasvatustiede, erityispedagogiikka, kehityspsykologia, lastensuojelu, lapsioikeus, lapsuuden historia sekä lastenkulttuurin tutkimus. Varhaiskasvatusta käsittävän tiedon ja tutkimuksen integroiminen monitieteelliseksi varhaiskasvatusta jäsentäväksi lähestymistavaksi nähdään tärkeäksi tulevaisuuden haasteeksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:6, 27 – 28.) Varhaiskasvatustieteen ja tutkimuk-

sen kehityksen kannalta on tärkeää tunnistaa varhaiskasvatuksen erityisyys sekä varhaiskasvatuksen suhde sen rajapinnoilla oleviin tieteisiin. Nummenmaa (2011) korostaa varhaiskasvatuksen erityisluonnetta, jossa varhaiskasvatuksen ilmiöt asettuvat Bronfenbrennerin teorian mukaisesti systeemin eritasoille. Näin ollen tarvitaan myös monitieteistä ja poikkitieteellistä tutkimusta, jossa eri alojen edustajat tarkastelevat samaa ilmiötä omilla menetelmillään tai yhdessä kehittyillä uusilla menetelmillä. (Nummenmaa 2011; Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 14 – 17.)

Alila ja Parrila (2011, 15-20) jakavat viiden vuoden aikavälillä (vuodet 2006 - 2010) julkaistut 43 varhaiskasvatuksen väitöskirjaa Bronfenbrennerin ekologisen systeemiteorian eri tasoille. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta mikrosysteemin tasolle sijoittuva tutkimus pitää sisällään kasvatus- ja opetusvuorovaikutuksen lapsen välittömässä lähiympäristössä. Tähän tasoon sijoittui 27/43 varhaiskasvatuksen väitöstutkimuksista. Mesosysteemin tasolla tutkimus kohdistuu välittömiin kehitysympäristöjen ja varhaiskasvatuspalveluiden keskinäisiin suhteisiin. Eksoysteemi käsittää kahden tai useamman ympäristön väliset yhteydet ja prosessit, joista ainakaan yksi ei pidä sisällään ”lasta”. Varhaiskasvatuksen kentässä kuitenkin ilmenee lapsen välittömän ympäristön prosesseihin vaikuttavia tekijöitä. Makrosysteemitasoinen tutkimus kohdistuu varhaiskasvatukseen osana yhteiskuntaa, jossa varhaiskasvatukseen liitetään myös kulttuurit ja alakulttuurit. Varhaiskasvatus nähdään osana palvelujärjestelmää, jolloin tutkimuksen kohteena on muun muassa lainsäädäntö ja varhaiskasvatuksen järjestelmien tutkimus niiden toiminnan, kulttuurin tai arvojen näkökulmasta. (vrt. Puroila & Karila 2001, 207 - 209.) Makrotason tutkimuksia oli 3/43. Alila ja Parrilan teoksen mukaan eksotasoinen varhaiskasvatuksen tutkimus näyttäytyi lähes olemattomana.

Vaikka varhaiskasvatustutkimuksen tarve tiedostetaan monitieteelliseksi alaksi ja päivähoidon vaikuttavuus yhteiskunnan rakenteissa on moni-ilmeinen, yhteiskuntatieteiden osalta hallintotieteellisestä näkökulmasta, päivähoitoa on tutkittu vähemmän. Julkisten palvelujen muutosprosessien kontekstissa Hujala, Heikka ja Fonsen (2012, 335-357) ottavat esille päivähoidon tutkimuksellisen kehittämistoiminnan merkityksen johtamisen työkaluna. Päivähoidon perinteinen johtamismalli ei enää kykene vastaamaan palvelurakenneuudistusten mukanaan tuomiin haasteisiin. Johtamista on näihin päiviin asti tarkasteltu mikrotasolla, mutta päivähoidon johtajuutta makrotason ilmiönä tulee tarkastella reflektiivisesti, jolloin se on nähtävä osana kuntaorganisaatioiden muutosprosessia ja varhaiskasvatuksen laadunhallintaa.

Autto (2012, 25-26, 70) on tutkinut yhteiskunnassamme vallitsevia päivähoitopolitiikan keskustelumuotoja sosiologisen tutkimuksen lähtökohdista. Autto on tuonut esille symbolisen vallan rakenteiden ilmenemisen päivähoitokeskusteluissa tuottamalla tietoa, joka on merkityksellistä myös päätöksenteon näkökulmasta. Auton mukaan päivähoitorakenteiden historia on lyhyt ja käytänteet edelleen vakiintumattomia, mikä osaltaan on vaikuttanut siihen, että päivähoitopolitiikassa on käyty vilkasta kamppailua kansalaisten sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelystä. Päivähoitojärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ilmiöitä, jotka ovat ajankohdaisia hyvinvointivaltiota käytyjen keskustelujen ja päämäärien oikeasta tulkinnasta. Pro gradu-tutkielmani peilaaminen Auton väitöskirjaan on sikäli mielenkiintoista, että tämän hetkiset keskustelut palvelusetelimallilla tuotetuista hyvinvointipalveluista kuvastavat mielestäni hyvinvointivaltion tarvetta ja kykyä etsiä uusia joustavia palvelurakenneratkaisuja kansalaisten hyvinvointitarpeiden hallintaan sekä Julkisten palvelujen laatustrategian mukaisten laatu- ja asiakasosallisuuden esiin nostamisesta. Tutkimuksessaan analysoinnin kohteeksi Autto on valinnut Oulun kaupungin julkisen päätöksenteon, mihin myös pro gradu-tutkimukseni empiirinen aineisto pohjautuu. Autto toteaa, että Oulu on kasvava kaupunkikunta, jossa asuu paljon lapsiperheitä. Päivähoidon organisoiminen on Oulun kaupungissa keskeinen sosiaalipoliittinen kysymys.

2 PÄIVÄHOIDOSTA VARHAISKASVATUKSEEN

2.1 Sosiaalipalvelua ja hyvinvointia

Lastentarha-aatteen isänä pidetään saksalaista Friedrich Fröbeliä. Suomeen lastentarhat vakiintuivat 1800-luvun loppupuolella Uno Cygnaeus: n ja Hanna Rothmanin toimesta. Tuossa vaiheessa Cygnaeus näki lastentarhan tehtäväksi kasvattaa oppilaita mallikoulua varten ja antaa opetusta niillekin lapsille, jotka eivät saaneet kotonaan minkäänlaista opetusta. Tehtävän luonne ei vielä tuolloin ollut päivähoidollinen, joskin kansanlastentarhan toimintaan sisältyi sosiaalinen luonne. (Salminen & Salminen 1986, 90 - 104.)

Suomessa päivähoito on perinteisesti ollut sosiaalipalvelua perheille, ja se on kytkeyty sosiaalipoliittiseen. Suomen teollistuessa päivähoidon avulla pyrittiin ratkaisemaan naisten työssäkäynnin aiheuttamia yhteiskunnallisia ongelmia, jotka ilmenivät hoidotta jääneinä lapsijoukkoina. Päivähoito nähtiin sosiaalisena auttamisena, joka kohdistui ensisijaisesti vähäosaisiin ja yhteiskunnassa heikommassa asemassa oleviin perheisiin. Erityisesti teollistuvissa kaupungeissa molempien vanhempien oli käytävä töissä, mistä johtuen päivähoito miellettiin sosiaalihuolloksi, ei niinkään kaikkia yhteiskuntaryhmiä koskevaksi sosiaalipalveluksi, joksi päivähoito muotoutui vasta 1960-luvulla. Vaikka päivähoidon kehittymisen alkujuuret liittyivät tiukasti teollistumiseen ja sen myötä työvoimapolitiikkaan, päivähoidolla oli jo alkuvaiheessa myös pedagoginen näkökulma. Hanna Rothmanin 1888 - 1890 perustamissa kansanlastentarhoissa korostettiin huollotta jääneiden lasten mahdollisuutta kasvatukselliseen toimintaan. Päivähoitotoiminnalla pyrittiin lapsen sosiaalistamiseen kasvattamalla lapsesta yhteiskuntakelpoinen. Lapsella tuli olla mahdollisuus monipuoliseen kehittymiseen omien taipumustensa mukaisesti. (Auvinen 1980, 48 – 52.)

Vuosisadan alussa toiminnasta käytettiin nimitystä lastentarha tai pienten lasten koulu. Toiminnan valvonta kuului kouluhallituksen alaisuuteen. Vuonna 1923 valvontavastuu siirtyi sosiaaliministeriöön. (Lindgren 1995, 11.) Vuonna 1937 säädetyssä laissa kunnat veloitettiin perustamaan seimiä, lastentarhoja ja päiväkoteja lastensuojelullisista syistä. (Auvinen 1980, 48 – 52; Muuri 2008, 52.) Myöhemmin lastentarha-nimike poistui, ja ruvettiin puhumaan päiväkodeista.

Pihlajan (2004) mukaan hallinnon osalta keskeinen vuosikymmen oli 1960-luku, jolloin lasten hoidon monimuotoisuudesta pyrittiin yhteneväisemmän päivähoitojärjestelmän rakentamiseen.

Valtionhallinnon taholta kuntien päivähoidon kehittämistä ohjattiin valtionosuuksilla, joihin si-
dottiin normi- ja resurssiohjaus. Laki lasten päivähoidosta (36/1973) astui voimaan huhtikuussa
1973. ”Tavoitteena oli luoda lasten päivähoidosta lakiin perustuva, tasaveroisia, vaihtoehtoisia
hoitomuotoja tarjoava sosiaalipalvelujärjestelmä, jota kaikki lapsiperheet voisivat käyttää hyväk-
seen tarvitsemallaan tavalla” (Hänninen & Valli 1986, 193). Vuonna 1982 päivähoito liitettiin
osaksi sosiaalihuoltoa. Uudesta sosiaalihuoltolaista (710/1982) tuli päivähoidon puitelaki. (Pihla-
ja 2004, 16 – 18; Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:72, 46.)

Päivähoidon toimintamuodot laajenivat vasta päivähoitolain myötä 1970- ja 1980-luvuilla. 1970-
luvulla asiakkuus perustui kuntien hyväksymään vanhempien todelliseen tarpeeseen saada lap-
selleen joko työstä tai opiskeluista johtuva päivähoitopaikka. Asiakkuuteen vaikutti myös talou-
dellinen tarveharkinta, mikä osittain saattoi leimata perheen huono-osaiseksi. Päivähoidon rooli
perussosiaalipalveluna perheille säilyi kuntien ohjatessa riittämättömät päivähoitopaikat vähäva-
raisimmille perheille. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:72, 34.) Päivähoidon tarkastelu lasten
ja perheiden sosiaalisten painopisteiden kautta hidasti päivähoidon kokonaisvaltaista kehittämis-
tä. Vasta 1980-luvun loppupuolella ruvettiin kiinnittämään enemmän huomiota lapsen oikeuteen
osallistua suunnitelmalliseen ja ohjattuun päivähoitopalveluun.

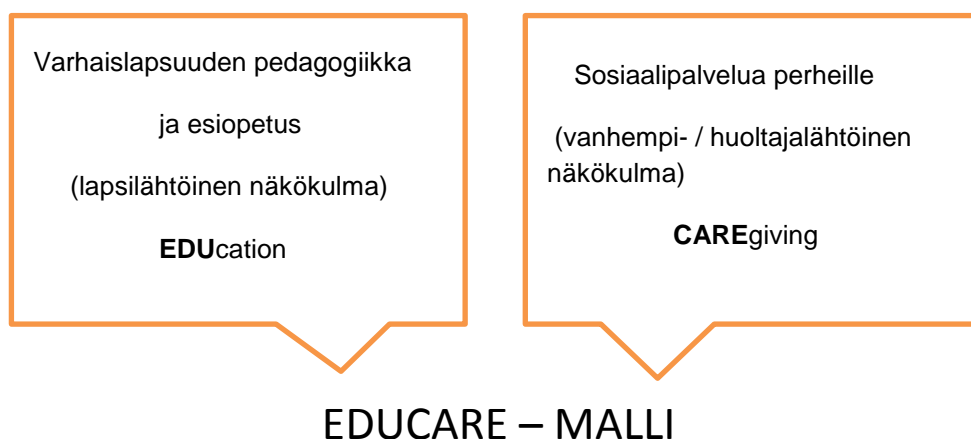
Lapsen subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon astui voimaan vuonna 1990,
jolloin laki (36/1973 11a§) kohdistui alle 3-vuotiaisiin lapsiin. Kaikki alle 6-vuotiaat lapset sai-
vat subjektiivisen oikeuden päivähoitoon vuonna 1996 ja 1.8.2001 alkaen kaikilla 6-vuotiailla
lapsilla oli subjektiivinen oikeus maksuttomaan esiopetukseen. Esiopetuksen järjestäminen kuu-
lui alusta alkaen perusopetuslain piiriin, ei sosiaalihuoltolakien, kuten lapsen päivähoitollinen
osuus. Lain mukaan kunnalla on oikeus järjestää esiopetuspalvelut itse tai yhdessä muiden kunti-
en kanssa, tai hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Lain mukaan
kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.
Kunnalla on kuitenkin vastuu siitä, että esiopetus toteutuu lain vaatimissa puitteissa. (Perusope-
tuslaki 21.8.1998/628; Petäjäniemi & Pokki 2010, 7-8.)

1990-luvun loppupuolella työelämä vilkastui ja monimuotoistui. Päivähoidon määrään ja laatuun
kohdistui uudenlaisia tarpeita, jolloin vaatimukset vanhempien taholta päivähoidon profiloitumi-
seen erilaisten tarpeiden ja toiveiden mukaisesti lisääntyi. Kuntien oli järjestettävä lasten päivä-
hoitoa siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnissa esiintyvä tarve edellyttää.
Mahdollisuuksien mukaan vanhempien toiveet oli otettava huomioon. Päivähoitopalvelut oli

järjestettävä niin, että lasten hoidon ja kasvatuksen tarve eri ikäryhmissä tulee tasapuolisesti ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen turvatuksi. (Kauppi 2001, 16.)

Subjekttiivinen oikeus muutti päivähoitofunktion ydinajatuksen. Samalla myös asiakkuuden moniulotteisuus päivähoitosektorilla kasvoi. Päivähoitoa ei järjestetty enää ainoastaan vanhempien tarpeista käsin, vaan lähtökohtana oli lapsen hyvinvointi. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta subjektiivisuus asiakkaan asemassa tarkoittaa tilanteita, joissa ihmisenä olemiseen kuuluu tietoisuus todellisuudesta ja kyky tehdä valintoja. Subjektivisuus merkitsee elämän hallintaa, sekä osallisuutta johonkin itseä laajempaan yhteisöön. (Aho, Aaltonen & Ruuskanen 1994, 133.) Varhaiskasvatuksen ydintehtävä on taata jokaiselle lapselle oikeus hyvään ja turvalliseen perushoittoon sekä pedagogiseen kasvatukseen ja opetukseen. Subjekttiivisen päivähoitolain ja maksuttoman esiopetuksen vaikutukset päivähoiton roolin muuttumiseen näkyvät tämän päivän varhaiskasvatuksen funktiossa. Sosiaalipalveluista on siirrytty perusturvapalveluiden kautta hyvinvointipalveluihin.

Jännite sosiaalisen ja pedagogisen tehtävän välillä on edelleen näkyvissä varhaiskasvatuksen toiminnan suunnittelussa ja koordinoinnissa. Varhaiskasvatuksen puitteet ovat edelleen suomalaisessa yhteiskunnassa sosiaalipolitiikkaa, mutta pedagogiikka kasvatustiedettä. Nykyistä suomalaista varhaiskasvatusta kuvataan EDUCARE -mallilla (kuvio 1), jossa hoito, kasvatusta ja opetus yhdistyvät yhdeksi kokonaisuudeksi.



Kuvio 1. Educare -malli (Mukaeltu Hujala et al. 1999, 6; Hujala et al. 2007, 12)

Educare -mallissa sosiaalipalvelullinen ja kasvatuksellinen funktio integroituvat saman palveluprosessin alle, jossa yhdistyy lapsen hoidolliset, kasvatukselliset ja opetukselliset tarpeet vanhempien tarpeeseen saada lapselleen hoitopaikka. Suomalaista Educare -mallia pidetään ainutlaatuisena pienen lapsen elämänpiiriin liittyvänä kokonaisuutena maailmassa. (Early Childhood Education and Care Policy in Finland 2001, 6, 28-29; Kauppi 2001, 17; Hujala et al. 2007, 12.)

Educare -mallin kehittymisen myötä myös päivähoitosektorin termien ja erilaisten käsitteiden käyttäminen eri konteksteissa on ollut kirjavaa. Käsitteiden niveltäminen asiayhteyksiin on saanut merkityksensä sen mukaan, onko kyseessä ollut sosiaalipalvelullinen vai pedagoginen lähtökohta. Hujala, Heikka ja Fonsen (2012, 336) erottavat päivähoito ja varhaiskasvatustermit toisistaan niiden sisällöllisen merkityksen perusteella. He puhuvat päivähoidosta ko. palvelun käsitteenä, kun taas varhaiskasvatus termillä he tarkoittavat toiminnan sisältöä, substanssia. Mahkonen (2012, 25-26), perinteisistä varhaiskasvatuksen määritelmistä poiketen, tarkastelee juridisesta näkökulmasta varhaiskasvatusta toimintana, jonka tavoitteena on tukea alle 10-vuotiaan lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista. Mahkosen mukaan varhaiskasvatusta on ennen kaikkea toiminta lapsen kotona sekä julkisen palvelujärjestelmän piirissä harjoitettu ammatillinen toiminta. Varhaiskasvatus on hoidon kasvatuksen ja opetuksen muodostama kokonaisuus, jolloin päivähoito ja varhaiskasvatus eivät ole toistensa synonyymejä. Mahkosen näkemys varhaiskasvatustermiin laaja-alaisuudesta, sisältäen alle 10-vuotiaiden lasten koko elämänpiirin, lähentyy muiden maiden käytäntöjä, joissa varhaiskasvatuksen piiriin luetaan kuuluvaksi myös jo koulunsa aloittaneet lapset. Muun muassa Iso-Britanniassa varhaiskasvatuksen piiriin lasketaan kuuluvaksi kaikki alle 8-vuotiaat lapset. Iso - Britannialaisen koulujärjestelmän mukaan 4 -vuotta täyttäneet lapset käyvät niin sanottua pikkulasten koulua. (vrt. Pugh 2003, 184 - 185.)

2.2 Varhaiskasvatuksen hallinnonala

Päivähoidon kehityksen suunta sosiaali- ja peruspalvelusta perheille, kohti pedagogista varhaiskasvatusta, on lisännyt kunnissa keskustelua varhaiskasvatuksen roolin muuttumisesta, jolloin sekä valtionhallinnossa että kuntatasolla käsite ”päivähoito” on väistymässä ja varhaiskasvatus terminä on vahvistumassa. Roolin muuttumisen myötä keskusteluissa on otettu esille sekä valtionhallinnon että kuntien tasolla varhaiskasvatuksen hallinnonala ja hallintoratkaisut. Vielä 1970-luvulla päivähoidon hallinto kuului valtion hallinnon tasolla sosiaali- ja terveysministeriön alai-

suuteen. Kuntatasolla päivähoito kuului sosiaalitoimen alaisuuteen. 1980-luvun loppupuolella virisi ensimmäiset keskustelut päivähoidon hallinnon siirtämisestä opetus- ja kulttuuritoimeen. Tuolloin kunnissa elettiin noususuhdannetta ja toive päivähoitopalvelujen kehittämisestä ja siirtämisestä opetustoimen alle oli suuri. 1990-luvun alussa koko Suomea koskettava lama leikkasi lähes kaiken kehittämisen päivähoidon osalta. Vasta vuonna 2000 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään päivähoidon kuntatason hallinnon järjestämisvaihtoehtoja. Työryhmän ja hallituksen esityksen mukaisesti valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2001 esityksen, jossa kunnat saivat itse päättää, minkä monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi lasten päivähoito, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki annettaisiin. Laissa edellytettiin, että päivähoito säilyisi edelleen kokonaisuutena, jossa koko paketti oli sijoitettava saman lautakunnan alle. Laki säädettiin kokeiluna ajalle 1.8.2003 - 31.7.2008. (Harju, Lindberg & Välimäki 2007, 9-10.)

Tuolloin merkityksellistä oli, että päivähoito joka tapauksessa säilyisi edelleen valtionhallinnossa sosiaalipalveluna, jolloin lainsäädäntö, rahoituksellinen, sekä muu ohjaus ja valvonta kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Kyseinen päivähoidon hallintoa koskeva väliaikainen lainsäädäntö tuli pysyväksi 1.1.2007 alkaen (HE 163/2006). Lapsen oikeus maksuttomaan esiopetukseen ja esiopetuksellisen toiminnan kuuluminen perusopetuslain alaisuuteen vaikutti koko päivähoitosektorilla niin, että päivähoito -käsitteen käyttäminen sosiaalifunktion näkökulmasta on viimeisen vuosikymmenen aikana vähentynyt. Nykyisin yhä enemmän painotetaan lapsen oikeutta pedagogiseen varhaiskasvatukseen, joka linkittyy suorana jatkumona alakouluun. Pedagogisen toiminnan sisällön korostaminen lisäsi paineita varhaiskasvatuksen siirtämisestä kokonaisuudessaan valtionhallinnossa opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen.

Vihdoin vuoden 2012 aikana valtionhallinnon taholta valmisteltiin varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön, hallinnon ja ohjauksen siirtoa sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Työryhmän toimikausi oli 3.10.2011 - 15.5.2012. Siirto toteutettiin 1.1.2013 alkaen Tasavallan presidentin vahvistettua 28.12.2012 lain, joka osittain kumoaa ja muuttaa aikaisempaa lakia lasten päivähoidosta (36 /1973). Uuden lain mukaan 1.1.2013 alkaen lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta ovat kuuluneet opetus- ja kulttuuriministeriölle. (Eduskunnan vastaus 160/2012 vp.)

Varhaiskasvatuksen hallinnonalan vaihtuminen valtionhallinnon tasolla sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön ei kuitenkaan suoraan vaikuttanut varhaiskasvatuksen hallinnonalan asemaan kuntatasolla. Kunnilla on itsemääräämisoikeus siitä, minkä monijäsenisen

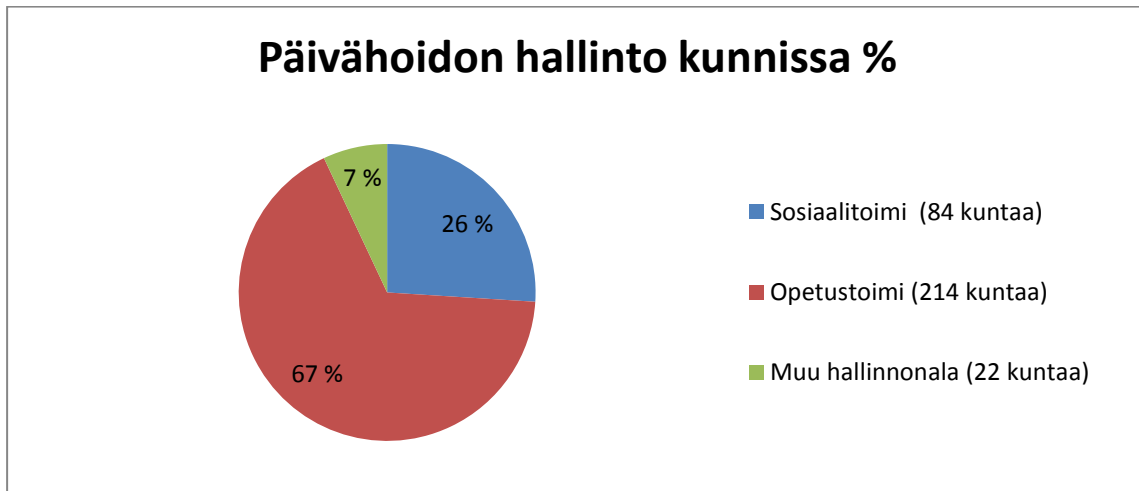
toimielimen alaisuuteen lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) kunnalle säädetty tehtävät kuuluvat (Päivähoidon hallinto). Päivähoidon hallintoa voidaan luonnehtia organisoidun toiminnan koordinoimiseksi, joka sisältää erilaisten hyödykkeiden ja palveluiden organisoimisen sekä ihmisten ohjaamiseen ja johtamiseen kuuluvat tehtävät. Hallintoa toteutetaan poliittisten päätösten toimeenpanemiseksi. Varhaiskasvatuksen hallinto voidaan nähdä yhteistoimintana, jonka tavoitteena on toteuttaa kuntalaissa⁴ säädetty tehtävät päivähoitolain ja -asetusten vaatimusten mukaisesti. (vrt. Salminen 2005, 13.)

Maaliskuussa 2006 Lastentarhanopettajaliitto teki selvityksen varhaiskasvatuksen hallinnonalasta eri kunnissa. Tuolloin joka kymmenes kunta oli siirtänyt tai päättänyt siirtää varhaiskasvatuksen hallinnon sosiaalitoimen alaisuudesta sivistystoimen alaisuuteen. 50 % kunnista ei ollut harkinnut siirtoa lainkaan. Kunnista 40 % ilmoitti, että siirrosta oli keskusteltu, mutta päätöstä hallinnonalan muuttamisesta ei ollut tehty. Raportin mukaan sekä virkamiehet että lastentarhanopettajat painottivat pienten lasten kasvatusta ja opetuspalvelujen sijoittamista kiinteäksi osaksi koulutusjärjestelmää. Tavoite nähtiin tärkeänä koko suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuutta ajatellen. Raportissa vaadittiin valtakunnan tasolla pikaista päätöstä varhaiskasvatuksen hallinnonalan siirtämisestä valtionhallinnossa opetus- ja kulttuuritoimen alaisuuteen. (Kohti varhaiskasvatuksen ja opetustoimen yhteistä hallintoa 2006, 2-3, 15.)

Myös Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus laati oman raporttinsa, Päivähoidon hallinto kunnissa 2006, minkä tulokset olivat yhteneväiset Lastentarhanopettajaliiton tekemän selvityksen kanssa. Hallinnonalan uudistus eteni kuitenkin vielä hyvin maltillisesti. Raportissa todetaan, että niissä kunnissa, joissa oli siirrytty opetustoimen alaisuuteen, korostettiin kasvatuksellista jatkumoa. Kun taas niissä kunnissa, joissa varhaiskasvatus oli sosiaalitoimen alaisuudessa, korostettiin enemmän asiakaslähtöisesti perheiden tarpeiden pohjalta rakentuvaa palvelukonaisuutta. (Harju, Lindberg & Välimäki 2007, 38.)

Kuntaliiton ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitysten mukaan, päivähoitoa on viime vuosien aikana tasaisesti siirretty kuntatasolla sosiaalitoimesta sivistys- ja opetustoimen alaisuuteen.

⁴ Kunnan on hoidettava sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta (Kuntalaki 17.3.1995/365).



Kuvio 2. Lasten päivähoidon hallinto kunnissa 2012

Kuviossa 2 on kuvattuna lasten päivähoidon hallinto kunnissa Kuntaliiton 19.6.2012 tehdyn kyselyn mukaan. Kuvio osoittaa, että päivähoito kuului sosiaalitoimeen 84 kunnassa (26 %), opetustoimeen 214 kunnassa (67 %) ja muuhun hallinnonalaan 22 kunnassa (7 %). Muuhun hallinnonalaan luetaan kuuluvaksi kuntayhtymä, kunnanhallitus, palvelulautakunta, lasten ja nuorten palveluiden lautakunta, lasten ja nuorten yhteisöllinen kasvu ja kunnallinen liikelaitos. Selvityksessä oli mukana kaikki Manner-Suomen kunnat (320). (Selvitys lasten kotihoidon tuen sekä yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä palvelusetelistä; Päivähoidon hallinto.)

3 PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄ

3.1 Palvelusetelin julkishallinnollinen kehitys

Palvelusetelijärjestelmien (voucher-järjestelmät) kehittäminen on osa laajempaa yhteiskunnallista kehittymistä, joka on ollut näkyvässä kaikissa teollisuusmaissa julkisen sektorin reformin⁵ käynnistymisenä 1980-luvulta lähtien. Julkisen sektorin reformilla on haluttu supistaa julkisen sektorin tehtäviä ja vastuualueita, karsia etuuksia ja vähemmän tärkeitä palveluita sekä lisätä palveluiden maksullisuutta. Yhtä aikaa on pyritty hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen. Palvelurakenteiden uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita on ollut julkisen sektorin kasvun hillitseminen lisäämällä julkisten toimintojen yksityistämistä ja markkinaehtoisuutta. Taustalla on nähtävissä New Public Management, uudeksi julkisjohtamiseksi nimetty johtamisoppi. (Lähdesmäki 2003; Julkunen 2007, 78; Uotinen 2009, 14.)

New Public Management kiinnittyy eri maiden reformien ympärille, joille yhteistä on kansalaisten tyytymättömyys julkisen hallinnon tilaa ja toimintaa kohtaan. Kansalaisten tyytymättömyys kohdistui byrokratian joustamattomuuteen, hallintomenettelyjen monimutkaisuuteen sekä asiakkaiden tarpeiden vähäiseen huomioimiseen. Eri maissa julkisen sektorin voimakas kasvu vaikutti siihen, että uudistusten keskeisiksi arvoiksi nostettiin taloudellisuus ja tehokkuus. Näkemys julkiselle sektorille ominaisesta tuottamattomuudesta ja tehottomuudesta perustui ajatukseen kilpailun puuttumisesta. Kiinnostus kohdistui palvelujen tuotteistamiseen ja uudenlaisten tuotanto-organisaatioiden ja -mallien kehittämiseen. (Lähdesmäki 2003, 9-19.)

Valkaman (2004, 264-265) mukaan voucher-järjestelmien käyttö laajeni voimakkaasti vuonna 1995, jolloin ensimmäiset päivähoiton voucherit otettiin käyttöön. Suomessa valtionosuusjärjestelmien uudistamisella ja uudella kuntalailla (365/1995) oli vaikutuksensa kuntien valinnanvapauden lisääntymiseen palvelujen järjestämisen suhteen. Siirtyminen kontrolloivasta valvonnasta kohti joustavampia hallintokäytäntöjä lisäsi 1990-luvulla kuntien kiinnostusta yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiseen. Keskustelun alle nousi palvelujen määrän lisäämisen ohella palvelujen tarkoituksenmukainen järjestäminen ja palvelujen laatu. Yksityisillä markkinoilla tuotettavat palvelut otettiin korostetusti esille vaihtoehtona kuntien tehtäviä koskevassa uudistuksessa, jossa merkityksellistä oli, että palvelujen järjestämisvastuu ja niiden tuottaminen voidaan erottaa toi-

⁵ Lähdesmäki (2003) määrittelee ”reformin” kehittämisajatteluna joka pohjautuu palvelujen tuotannon, hallinnon ja johtamisen uudistamisen suunnitelmallisuuteen ja tavoitteellisuuteen (Lähdesmäki 2003, 12 - 13).

sistaan. (HE 192/1994,7.) Ajatuksena oli tuottaa hyviä ja laadukkaita palveluja lisäämällä kuntien omaa päätäntävaltaa. (Niemelä 2008, 9, 19 - 21, 30; vrt. Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle 1999.)

Erilaisten tutkimusten ja selvitysten mukaan palvelusetelisovellusten kokeilut ja käyttö sosiaali- ja terveystaloudessa levisivät 1990-luvulla voimakkaasti Iso-Britanniassa ja EU-maissa. Eniten palveluseteliä kehitettiin kotipalveluissa, lasten päivähoitossa ja asumispalveluissa. EU-maissa sosiaalipalvelujen rahoittamisen tavoitteet olivat hyvin moninaisia: tavoitteet liittyivät osittain työvoimapolitiikkaan, osittain palvelujen tuottajien kilpailuttamiseen. Hollannissa palvelusetelijärjestelmä on kiinnittynyt henkilökohtaisen budjetointijärjestelmän uudistamiseen. (Mikkola 2003, 11–12.) Lasten päivähoiton järjestämiseen vaikuttavana yhteisenä tekijänä Iso-Britanniassa ja EU-maissa on ollut julkisen talouden heikkeneminen, mikä osaltaan on nostanut poliittiseen keskusteluun lasten päivähoiton kustannusten hallinnan. Miten päivähoiton sektori yhteiskunnallisesti rahoitetaan, mikä on julkisen vallan osuus ja mikä vanhempien omavastuu lastensa varhaiskasvatuksen järjestämiseksi? (vrt. Patterson 2012.)

Suomalaisessa poliittisessa keskustelussa palvelusetelijärjestelmän kehittäminen ja laajentaminen eri sektoreilla on perustunut kansainvälisiin tutkimuksiin ja niistä saatuihin kokemuksiin. Suomalaisen selvitysten ja raporttien mukaan tavoitteena on ollut kehittää suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään sopivia innovatiivisia palvelusetelijärjestelmän vaihtoehtoja. Hakala ja Weckströmin (2011, 232-251) mukaan tavoitteet eri maissa ovat olleet kuitenkin samansuuntaisia. Myös palvelusetelikäytäntöjen vakiinnuttamisen problematiikka on ollut samankaltaista, koska palveluseteliä käyttävien maiden sosiaalipalvelutuotanto on ollut perinteisesti paikallistasolle kuuluvaa palvelua. Paikallistason merkitys palvelusetelijärjestelmien vakiinnuttamisessa nousee esille muun muassa poliittisen päätöksenteon osalta. Palvelusetelijärjestelmällä on pyritty tavoittelemaan sekä julkisen että markkinaperusteisen palvelutuotantojärjestelmän etuja.

Palvelusetelijärjestelmä eroaa muista julkisen palvelun palveluntuotantojärjestelmistä siten, että palvelun järjestäjän, tuottajan ja rahoittajan roolit erotetaan toisistaan. Palvelua käyttävän asiakkaan roolissa korostuu palvelua tuottavaan tahoon kohdistuva valinnanvapaus sekä itsemääräämisoikeus. Palvelun valinnan, ”kilpailuttamisen” ja hankinnan hoitaa asiakas itse, ei kunta. Kunta kohdentaa omat resurssinsa palvelujen tuottamisen sijasta palvelujen järjestämiseen. Palveluntuottajat pyrkivät kilpailemaan asiakkaistaan määrittelemällä omat hinta-laatusuhteensa. Palvelusetelijärjestelmä näyttääkin soveltuvan parhaiten sellaisiin tuotantomuotoihin, joissa on riittä-

västi palveluntuottajamarkkinoita ja riittävästi asiakaskuntaa. (Hakala & Weckström 2011, 247 – 249.)

Palvelusetelijärjestelmälle ei ole muotoutunut selkeää toimintalinjaa eikä palveluseteliä sinänsä voi määritellä yksiselitteisesti. Näyttää kuitenkin siltä, että eri maissa palvelusetelin kehittäminen pohjautuu edelleen sekä sosiaaliseen että työvoimapolitiittiseen funktioon. Bradford ja Shaviro (2000, 40-91) korostavat palvelusetelijärjestelmien osuutta yhtenä mahdollisuutena vastata julkisen talouden mukanaan tuomiin haasteisiin. Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä toimii yhteiskunnassa tulonjakoa säätelevänä tekijänä, jonka merkityksellisyys muodostuu siitä, miten palvelusetelin arvo määritellään ja miten se on sidoksissa asiakkaan tuloihin. Bradford ja Shaviro mainitsevat neljä tekijää, jotka näyttävät luonnehtivan palvelusetelin käyttöä: 1) Palveluseteli myönnetään henkilölle tai kotitaloudelle. Palveluseteliä ei voi vaihtaa tai luovuttaa toiselle henkilölle. 2) Setelin käyttötarkoitus on määritelty. Sillä ei voi ostaa jotain toista palvelua. 3) Asiakkaalla on oltava todellinen valinnan mahdollisuus palveluntuottajan suhteen. 4) Palvelusetelin arvo on määritelty määräsommaiseksi. Mahdollista setelin arvoa ylittävää kustannusta ei korvata asiakkaalle.

Suomessa sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu kuuluu kunnille. Kuntatasolta tarkasteltuna Uotinen (2009, 13-14, 21) toteaa, että palvelusetelin ja palvelusetelijärjestelmien käyttö voi olla hyvinkin monimuotoista, minkä vuoksi palvelusetelin merkitys yhteiskunnallisena ilmiönä voi vaihdella suuresti. Palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja. Palveluseteli sinällään ei ole oma palvelunsa. Palvelusetelikäytännöille ei ole yhtä selkeää määritelmää, vaan palveluseteliä määrittää konteksti, jossa sitä käytetään. Uotinen luonnehtii palveluseteliä käyttötarkoitukseltaan rajoitetuksi ostovoimaksi, jonka julkisyhteisö antaa asiakkaalleen huolehtiakseen järjestämisvastuulleen kuuluvasta palvelusta. Julkisyhteisö arvioi palvelusetelin antajana hakijan oikeuden palveluseteliin. Hakijalla on mahdollisuus hankkia palvelusetelin avulla tietty määrä tiettyä palvelua. Palvelusetelijärjestelmä on julkisen vallan toimesta allokoitua ja käyttötarkoitukseltaan sidottua ostovoimaa, johon osana sisältyy palvelun tarvitsijan omien taloudellisten resurssien käyttö. Uotinen näkee, että palvelusetelin käyttöä rajoittavat samat oikeudelliset reunaehdot, jotka rajoittavat ostopalvelujenkin käyttöä. Lisäksi omat erityispiirteensä luo asiakkaan valinnanvapaus ja sen toteutuminen. (vrt. Valkama 2004, 265-268; Palola 2011, 283 – 285.)

Palvelusetelijärjestelmän keskeiset toimijat ovat kunta, palveluntuottaja, asiakas ja palveluja valvovat viranomaiset. Palvelusetelijärjestelmässä kunta hyväksyy ne palveluntuottajat, joiden pal-

velujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää. Palveluntuottajan on täytettävä kunnan sille asettamat edellytykset. Lain (569/2009) mukaan yksityisen palveluntuottajan on oltava merkittynä ennakonperintärekisterissä. Palveluntuottajan tulee olla myös yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajarekisteriin kuuluva. Palveluntuottajan tiedot ja palvelujen hinnat tulee olla julkisesti saatavilla. Lisäksi palveluntuottajan on noudatettava kunnan erikseen asettamia, muun muassa palvelujen määrään ja laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyviä vaatimuksia. Kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palvelujen tuottajista. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569; Uotinen 2009, 38 - 39, 133 – 134.)

Palvelusetelilain mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan palveluseteliä, jolloin kunnan on järjestettävä hänen tarvitsemansa palvelu muulla tavoin. Asiakas ei myöskään voi vaatia palveluseteliä. (Kuusinen - James 2012, 36; Uotinen 2009, 95 – 96.) Kieltäytymisoikeus nousee esille asiakkaan osalta tilanteissa, joissa asiakkaan maksettavaksi lankeaa palvelusetelin ylittävä omavastuu, joka voi muodostua asiakkaalle suuremmaksi kuin kunnan itsensä järjestämästä palvelusta perittävä maksu (Huhtanen 2012, 99, 108).

Vuonna 2004 julkaistussa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimuksessa suurimpana esteenä palvelusetelijärjestelmän yleistymiselle nähtiin järjestelmän epäyhtenäisyys. Eri sektoreilla vallitsevat erilaiset palveluseteliä koskevat säädökset muun muassa palvelusetelin arvosta ehkäisivät yhtenäisen palvelusetelijärjestelmän rakentamista. Vuonna 2007 Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen ja Kuopion yliopiston julkaiseman tutkimuksen mukaan palveluseteli oli käytössä yli 10 000:n asukkaan kunnissa useammin kuin tätä pienemmissä kunnissa (vrt. Volk & Laukkanen 2007, 22), mikä selittyi palvelujen tarjonnan haasteiden monipuolisuudella ja yrittäjien lukumäärällä kuntakoon kasvaessa. Palvelusetelin käytön perusteina mainittiin kasvava palvelujen tarve, palvelujen ja palvelutarjonnan sisällön monipuolistaminen sekä halu lisätä yrittäjyyden mahdollisuuksia kunnassa. Kunnilla oli myös tarve kehittää keinoja selviytyä palvelukysynnän ruuhkapiikeistä. Palvelusetelijärjestelmän kehittämistarpeina nähtiin lainsäädäntöön liittyvät tekijät, palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnin yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen muun muassa asiakirjamallien ja hyvien käytäntöjen kehittämisen avulla. Palveluntuottajien määrää haluttiin lisätä, samoin kehittämistarvetta nähtiin tähän tähtäävän yhteistyön lisäämisessä sekä kuntien sisällä että kuntien välillä. (Räty, Luoma & Aronen 2004; Uotinen 2009, 50 – 53.)

3.2 Palveluseteli varhaiskasvatuksen tuotantomuotona

Päivähoitoon palvelusetelikäytännöt yleistyivät 1990-luvun alkupuolella sekä Iso-Britanniassa että EU-maissa. Iso-Britanniassa 1990-luvulla yksityissektorin voimakas kasvu lisäsi vanhempien työssäkäyntiä ja lasten kokopäivähoidontarvetta. Ongelmana nähtiin erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten päivähoitopaikkojen puute, sekä varhaiskasvatussektorin koulutetun henkilöstön vähäisyys. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna palvelusetelin kehittäminen kiinnittyi voimakkaasti sekä työvoimapolitiikkaan että sosiaalipoliitiikkaan. Palvelusetelillä haluttiin lisätä äidin mahdollisuutta ansiotyöhön ja lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Sosiaalipoliittisena funktiona esiin nousi pienten lasten perheiden tukeminen ja erityisen huomion kiinnittäminen vähävaraisiin perheisiin sekä yksinhuoltajien lapsiin. Iso-Britanniassa palvelusetelin kehittämiseen liittyi myös nuorisopoliittinen funktio. Kontrolloidulla ja virikkeellisellä varhaiskasvatuksella nähtiin olevan ennaltaehkäisevä vaikutus muun muassa nuorisorikollisuuteen. Poliittisessa päätöksenteossa ristiriitoja aiheutti yksityisen ja yhteisöllisen kasvatusvastuun linjaaminen, sekä päivähoidon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. (Pugh 2003, 184 – 185.)

Iso-Britanniassa päivähoiton palveluseteli on ollut käytössä veronalaisena jo vuodesta 1989. Verovapaaksi palveluseteli muuttui vasta vuonna 2005. Toisin kuin Suomessa, Iso-Britanniassa lasten päivähoiton palvelusetelin kehittäminen on ollut työnantajien kautta valtion taholta tullut aloite, jonka avulla on tuettu työssäkäyviä vanhempia saamaan lapsilleen mahdollisimman hyvä ja laadukas hoitopaikka. Saavutetusta verovapaudesta johtuen päivähoiton palvelusetelistä onkin tullut viime vuosien aikana yksi suosituimmista työsuhte-eduista, jota pidetään tänä päivänä sekä työntekijöiden että työnantajien keskuudessa arvokkaana ja haluttuna etuna. Koska palveluseteli on työnantajan työntekijälleen antama verovapaa etuisuus, palvelusetelijärjestelmän yhtenä toimijana on työnantaja. Palvelusetelijärjestelmää säädellään sekä työntekijän että työnantajan osalta. Työntekijän bruttopalkasta tietty summa vaihdetaan ennen veroja ja sosiaaliturvamaksuja palveluseteliksi. Palvelusetelin vastaanottaminen on työntekijälle vapaaehtoista. Työntekijä on velvollinen ohjeistamaan henkilöstöhallinnon strategiasuunnitelmassa palvelusetelin käyttöoikeuksia ja mahdollisuuksia. (Carter 2011; Values 2012.)

Iso-Britanniassa palvelusetelijärjestelmä on kuitenkin herättänyt myös paljon keskustelua, koska valtion maksamaa lapsilisää on asteittain alennettu yhtä aikaa kuin yksityisen lasten hoidon kustannukset ovat nousseet, mikä osaltaan kertoo myös palvelusetelijärjestelmän vahvasta sosiaalipoliittisesta merkityksestä. Huhtikuussa 2011 uusien verosäännösten johdosta myös työnantajan

osalta tilanne on huonontunut. Näin ollen palvelusetelijärjestelmän kehittäminen nähdään tarpeellisena sekä työnantajien että työntekijöiden keskuudessa. (Carter 2011.)

Suomalaiseen yksityisen päivähoidon palvelusetelijärjestelmään verrattaessa Iso-Britanniassa palvelusetelin käyttömahdollisuudet ovat hyvin laajat sekä toiminnan monimuotoisuuden että lapsen iän suhteen. Palvelusetelit eivät rajoitu vain alle kouluikäisiin lapsiin tai lapsen päivähoitopäivään, vaan työssäkäyvät vanhemmat voivat käyttää palveluseteliä kaikkien kouluajan ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan, myös koulujen loma-aikoina. Palveluseteli voidaan myöntää myös varhaiskasvatusikäluokkaa vanhemmille lapsille, jopa siihen asti kunnes lapsi seuraavan syyskuun loppuun mennessä täyttää 15 vuotta. (Carter 2011; Childcare vouchers-Pro Quest 2012; Values 2012.)

Suomessa varhaiskasvatuksen tuotantomuotona palveluseteli on nähty yleisesti ottaen yhtenä toimivana vaihtoehtona alle kouluikäisten lasten päivähoidon järjestämiseksi. Kuntien varhaiskasvatuksen sektorilla palveluseteli on ensin otettu käyttöön suurimmissa kaupungeissa päiväkotien rahoitusmuotona. Erilaisten selvitysten mukaan tällä hetkellä palvelusetelin käyttöä monissa kunnissa ollaan laajentamassa koskemaan myös perhepäivähoitoa. (vrt. Volk & Laukkanen 2007; vrt. Oulun palvelumalli 2020.) Suomessa 1990-luvulla yleistyneet palvelusetelikokeilut ovat olleet Sitran tukemia. Sitran rooli palvelusetelimallien hyvien käytäntöjen luojana palvelusetelijärjestelmän toimivuudessa on ollut merkittävä. Erilaisten kokeilujen kautta niin sanottuihin ”veturikuntiin” on vähitellen muodostunut vakiintuneita käytäntöjä, joita muut kunnat ovat voineet hyödyntää. Sitra on myös julkaissut yleisiä sääntökirjoja ja oppaita palvelusetelin käyttöönottamiseksi.

Suomalaisessa palvelusetelijärjestelmässä varhaiskasvatuksen palveluseteli voidaan nähdä jatkumona yksityisen hoidon tuella ja mahdollisella kuntalisällä tuotetulle päivähoidolle. Palveluseteli on kunnan antama vaihtoehtoinen varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistapa niille vanhemmille, joiden lapsi ei käytä kunnallista päivähoitopalvelua. Palvelusetelijärjestelmässä kunta tarjoaa palvelun käyttäjälle palvelusetelin, jolloin kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut setelin arvoon asti. Kunta asettaa palvelusetelin arvon ja hyväksyy yksityiset palvelusetelipalveluntuottajat järjestelmän piiriin. Asiakkaalla on oikeus valita se palveluntuottaja, jonka palveluita hän käyttää. Tämä valinta tapahtuu kuitenkin palvelusetelin antajan, (kunnan) hyväksymien palveluntuottajien joukosta. Uotinen (2009, 67) toteaaakin, että vaikka palvelusetelin käyttöön liittyy olennaisesti asiakkaan valinnanvapaus, valinnanvapaus jää kuitenkin palvelusetelijärjestelmässä vanhemman osalta ehkä hieman vähäi-

semmäksi kuin yksityisen hoidon tuella järjestetty päivähoitopalvelu. Yksityisen hoidon tukea voidaan maksaa, toisin kuin palvelusetelijärjestelmässä, myös työsuhteiselle hoitajalle. Yksityisen hoidon tuen osalta ei myöskään vaadita samanlaista hyväksymismenettelyä kuin palvelusetelillä tuotetussa toiminnassa. Yksityisen tuen yhteydessä päivähoitolaki määrittää pelkän ilmoitusmenettelyn ja siihen liittyvät tarkastukset.

3.3 Palvelusetelin käyttöalan kehittyminen kunnissa

Erilaisten palvelusetelijärjestelmien kehittäminen liittyy yleiseen keskusteluun julkisten sosiaali- ja hyvinvointipalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa. Sekä valtion että kuntien taholta palvelusetelijärjestelmä on nähty yhtenä keinona tehostaa ja monipuolistaa julkisen sektorin palvelutuotantoa. Palveluseteliä kokeiltiin sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamana lasten päivähoitossa ja omaishoidon tuen maksuvälineen vuosina 1995 - 1997. Myöhemmin palvelusetelin kokeilua laajennettiin muun muassa siivoukseen, päivätoimintaan ja ikäihmisten omaishoitoon. Vuonna 2004 voimaan tullut lainsäädäntö mahdollisti palvelusetelin käytön lisäämisen kuntien palvelurakennejärjestelmissä. Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna tavoitteena oli lisätä palvelujen tarjonnan joustavuutta sekä asiakkaan valinnan vapautta. 1.8.2009 voimaan astunut uusi palvelusetelilaki täydensi ja selkeytti aikaisempaa lainsäädäntöä, mikä jonkin verran vauhditti palvelusetelijärjestelmien kehittämistä kunnissa. (Hakala & Weckström 2011, 232, 237.)

Sosiaali- ja terveysministeriön Kuntainfo 6/2009 mukaan uuden palvelusetelilain voimaan astumisen jälkeen palvelusetelien käyttöala kunnissa on laajentunut. Palvelusetelin käyttöönotto on kunnille vapaaehtoista. Kuntien on käytettävä harkintavaltaa palvelusetelin soveltuvuudesta eri palvelualoille ja erilaisille asiakasryhmille. Palveluseteliä koskevalla lailla ja menettelysäännöksillä on pyritty yhtenäistämään palvelusetelin käyttöönottoon liittyviä toimintatapoja. Kuntien käyttämien palvelusetelien fyysistä muotoa ei ole rajoitettu. Palveluseteli voi olla kunnan harkinnan mukaan painettu seteli, ostokuponki, viranomaispäätös tai jokin muu sitoumuksen kohteena olevan maksun osalta käytettävä todistus, joka luovutetaan asiakkaalle todisteeksi maksusitoumuksen hyväksymisestä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

Hakala ja Weckströmin (2011, 232, 235-239) mukaan palveluseteli on ollut mukana poliittisissa keskusteluissa jo niin kauan, että palvelusetelijärjestelmillä olisi periaatteessa pitänyt olla mahdollisuudet yleistyä merkittäväksi palvelutuotantokäytännöksi. Palvelusetelin yleistymistä on eri

tutkimusten mukaan rajoittanut muun muassa paikalliset käsitykset palvelusetelistä ja sen lainsäädännöstä. On myös mahdollista, että kaikissa kunnissa ei ole ollut todellista tarvetta palvelusetelijärjestelmän kehittämiseksi. Etenkin pienissä kunnissa suunnittelu- ja valmisteluresurssit ovat rajalliset, mikä mahdollisesti on hidastanut joissakin kunnissa palvelusetelikäytäntöjen luomista. Volk ja Laukkanen (2007, 39) näkevät yhdeksi palvelusetelijärjestelmän leviämisen hidasteeksi sen, että palvelusetelijärjestelmää ei ole riittävästi ohjattu lain tasolla.

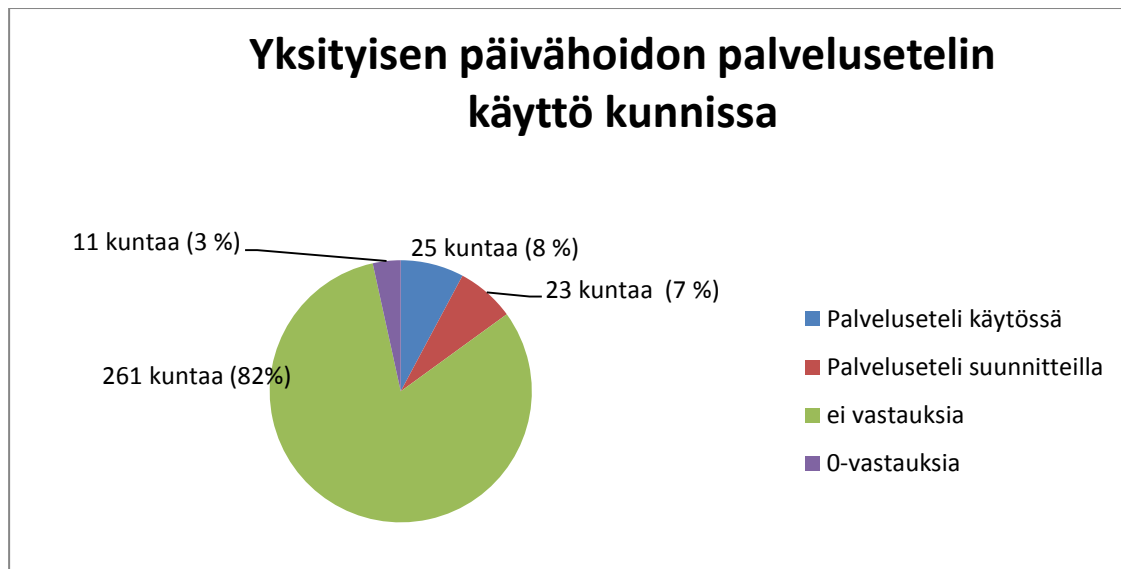
Palvelusetelijärjestelmien käyttöönottoa on kuitenkin viime vuosien aikana kehitetty ja lisätty eri puolilla Suomea. Palvelusetelijärjestelmien ja palvelumarkkinoiden kehittäminen kunnissa edellyttää kuntakohtaisten palvelustrategioiden laatimista. Palvelustrategioissa on määriteltävä eri palveluntuottamistapoja ja vaatimuksia koskevat tavoitteet sekä palvelun laatua, vaikuttavuutta ja saatavuutta koskevat tavoitteet. Palvelustrategioiden avulla palveluntuottajilla on mahdollisuus ennakoida kunnan palvelujen hankintaa ja palvelusetelin käyttöä koskevia toimenpiteitä niin, että palveluntuottajilla on mahdollisuus pitkäjänteisesti suunnitella toimintaansa, sen linjauksia ja mahdollista laajentamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

Räty, Luoma ja Arosen (2004, 20) mukaan kuntien lasten päivähoitossa on ollut käytössä sekä implisiittisiä että eksplisiittisiä palveluseteleitä. Eksplisiittinen palveluseteli on ”aito” seteli, jolla vanhemmat voivat ostaa lapselleen päivähoitopaikan yksityiseltä palveluntuottajalta. Implisiittisestä palvelusetelistä puhutaan silloin, kun vanhempien valitsema palveluntuottaja voi saada osan maksusta myös lakisääteisenä yksityisen hoidon tukena. Tällöin kokonaisjärjestelmää voidaan ajatella palvelusetelin kaltaisena tuotantomuotona.

Suomessa lasten hoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki ja osittainen hoitoraha. Kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki ovat Kelan tukimuotoja, jotka ovat vaihtoehtoja kunnan järjestämälle päivähoidolle. Lakisääteisten tukien lisäksi kunnilla voi olla omia tukijärjestelmiä, ns. kuntalisiä. Yksityinen päivähoito voi olla kunnan järjestämää, yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna hankittua päivähoitoa tai yksityisen palveluntuottajan yksityisen hoidon tuella tuottamaa päivähoitoa. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2011, 257 – 260.) Eri selvitysten mukaan vaikuttaa siltä, että nykyisin päivähoidon sektorilla eksplisiittisenä ymmärretty palveluseteli on yleistymässä vaihtoehtona yksityisen hoidon tuelle.

Palvelusetelin käyttöönotolla perheille on voitu tarjota uusia, monimuotoisempia vaihtoehtoja. Palveluseteli on täydentänyt kunnallisia päivähoitopalveluja ja lisännyt yksityisen päivähoidon osuutta, mikä on vähentänyt päivähoitokustannuksia. Liedossa palvelusetelin piirissä on jo 32 % päivä-

hoidossa olevista lapsista. Kajaanissa 30 % päivähoitopalveluista tuotetaan yksityisesti. (Tilasto: Kuntien vastaukset kuntalisistä ja palvelusetelien käytöstä 26.6.2012.)



Kuvio 3. Yksityisen päivähoidon palvelusetelin käyttö - % kunnissa 2012

Kuviossa 3 on kuvattuna yksityisen päivähoidon palvelusetelin käyttö- % kunnissa 19.6.2012 tehdyn Kuntaliiton selvityksen mukaan. Selvityksen ja tilaston mukaan kaksikymmentäviisi (25) kuntaa (8 %) ilmoitti, että kunnassa on käytössä päivähoidon palveluseteli. Kaksikymmentäkolme (23) kuntaa (7 %) suunnittelee palvelusetelin käyttöönottoa. Tilaston mukaan 261 kuntaa (82 %) ilmoitti, että palveluseteli ei ole käytössä. Kunnat myöntävät sekä tasasuuruisia että tulosidonnaisia palveluseteleitä päiväkotij- ja perhepäivähoitoon sekä avoimiin varhaiskasvatuspalveluihin (kerhot). Palvelusetelien suuruus vaihtelee eri kunnissa 70 € - 1374 €. Kaksikymmentä (20) kuntaa ilmoitti, että palvelusetelillä on ollut vaikutusta kunnallisen päivähoidon kysyntään. (Tilasto: Kuntien vastaukset kuntalisistä ja palvelusetelien käytöstä 26.6.2012.)

4 ASIAKKUUS VALINNANVAPAUDEN JA LAADUN KONTEKSTISSA

4.1 Asiakkaan asema palvelusetelijärjestelmässä

Eurooppalaisissa julkisten palveluiden vaihtoehtoisissa järjestämismuodoissa keskiöön on nousut palveluiden laadun ja kustannusvaikutteisuuden ohella asiakkaan valinnanvapaus ja vaikutusmahdollisuudet häntä koskevan palvelun toteuttamiseen. Asiakkaan asema erilaisissa palvelusetelijärjestelmissä vaihtelee ja on moni-ilmeinen. Suomalaisessa palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asemaa voidaan tarkastella sekä perus- / hyvinvointipalvelujen tuottamisen että kuluttamisen näkökulmasta sen mukaan, ajatellaanko palveluseteliä asiakkaalle tuotettuna hyvinvointipalveluna vai asiakkaan oikeutena valita ja kuluttaa tarvitsemaansa palvelua markkinalähtöisestä näkökulmasta.

Fockin (1988, 96) mukaan voidaan puhua yksilöllisestä kuluttamisesta, joka jo määritelmänsäkin mukaan pitäisi perustua yksityiseen tuotantoon. Yksityisen tuotannon avulla kuluttajalle on tarjottava vaihtoehtoja, jotka sopivat erilaisten yksilöiden erilaisiin tarpeisiin ja toiveisiin ja vastaavat heidän erilaista maksukykyään. Fock toteaa, että prosessi on tehokkain silloin, kun se toteutuu markkinoilla kysynnän ja kilpailevien tarjousten välisenä yhteistoimintana. Palvelusetelijärjestelmän osalta Kuusinen - James (2012, 21-22) näkee asiakkaan aseman ristiriitaisena sikäli, että palvelusetelillä luodaan näennäismarkkinoita, jolloin palvelusetelin käyttäjä ei ole täysivaltainen kuluttaja. Palveluseteli sijoittuu julkisen sektorin ja markkinoiden välimaastoon. Se edustaa ja edistää julkisten palvelujen markkinoitumista, mutta se ei edistä aitojen markkinoiden syntyä, koska kunta osallistuu palvelujen rahoittamiseen ja kunnalla on oikeus valita palveluntuottajat, sekä oikeus päättää, kenelle ja mihin tarkoitukseen palveluseteli myönnetään. Heikkilä, Törmä ja Mattila (1997, 3) puhuvat lasten päivähoiton palvelusetelijärjestelmän osalta puolittaismarkkinoista, joiden tavoitteena on yhdistää julkisen ja markkinaperusteisen tuotantotavan edut ja samalla minimoida kummankin järjestelmän haitat.

Monissa palveluseteliä koskevissa tutkimuksissa on keskeiseksi teemaksi noussut kysymys siitä, lisääkö palveluseteli todellisuudessa kansalaisen valinnanvapautta, tasa-arvoisuutta ja yhdenvertaisuutta tuotettaessa palvelua, jota tuotetaan julkisilla verorahoilla ja jonka järjestämisvastuu on kunnalla. Valinnanvapaus saattaa olla hyvin vähäinen, jos asiakkaalla on riittämättömät tiedot palvelusetelijärjestelmästä tai palvelun tuottajista. Kansalaiset voivat olla myös alueellisesti tai

palvelun sisältöerojen suhteen eriarvoisessa asemassa. Myös palvelusetelin arvo määritellään eri kunnissa eri tavalla. Palveluseteli voi olla tasasuuruinen tai tulosisäntäinen. Asiakkaan omavastuu muodostuu palveluntuottajan määrittämän arvon ja palvelusetelin hinnan erotuksesta. (Kuusinen- James 2012, 7-12.) Hakala ja Weckström (2011, 247-249) toteavat, että asiakkaan ja palveluntuottajan käyttäytymistä ohjaa poliittisten päättäjien palvelusetelille määrittämä arvo. Kuntatalouden näkökulmasta tarkasteltuna palvelusetelijärjestelmä voi korottaa tuottajahintoja, mikäli palveluntuottaja tietoisesti korottaa palvelustaan perimää hintaa, jolloin palveluprosessien hintataso ei pääse vakiintumaan. Asiakkaalle maksuttoman palvelun osalta kunnan on päätettävä palvelusetelin arvolle kattoarvo, josta muodostuu palveluntuottajalle hintaminimi. Kuntien osalta merkityksellistä olisi muodostaa tarpeeksi suuria markkina-alueita sekä kehittää palvelujen osalta kysynnän ja tarjonnan tasapainoa niin, että palvelulle muodostuu vakiintunut hintataso.

Palolan (2011, 304-309) mukaan markkinaehtoisuutta lähentyvät sosiaalipolitiikan muutokset vähitellen heikentävät hyvinvointivaltion universaaleja, kaikkia kansalaisia koskevia järjestelmiä. Sosiaalipolitiikan heikentyminen johtaa käytäntöihin, jossa suojelusta siirrytään tuottamiseen, investoimiseen ja kuluttamiseen. Kansalaisten tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja turvallisuuden sijaan tavoitellaan yksilöllisyyttä ja riskinottoa. Asiakkaan ja palveluntuottajan on kyettävä yhteistyöhön, jossa korostuu yksilöiden aktiivinen valinta ja vastuu palvelun kuluttajana. Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna vastuun siirtäminen ihmiselle itselleen tarkoittaa, että koko hyvinvoinnin idea: ajatus oikeudenmukaisuudesta ja turvallisuudesta tulisi määritellä uudelleen. Uudistuvilla sosiaalipolitiikan rakenteilla ei enää tulevaisuudessa suojella heikompiosaisia kansalaisia, vaan tavoitteena on investointi tulevaisuuteen.

Varhaiskasvatussektorilla sekä yksityisen hoidon tuki että palveluseteli siirtävät palveluntuottajan valinnasta aiheutuvan vastuun kunnalta asiakkaalle itselleen. Laissa asiakkuus on kuitenkin sidottu sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.) Palolan (2011, 283-285) mukaan palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asemassa korostettu valinnanvapaus, asiakaskeskeisyys ja tasavertaisuus sisältävät monia ongelmakohtia, joista yleinen keskustelu on jäänyt vähäiseksi. Palola toteaa, että sosiaalihuollon asiakkaan resurssit ovat usein rajalliset, joten asiakas ei välttämättä kykene valinnanvapauden hyödyntämiseen. Asiakkaalla on oltava tietoa palveluntuottajien tuotantomuodoista ja palvelun laadusta, jotta hän voi tehdä valintansa. (vrt. Kuusinen - James 2012, 10, 14.)

Varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmässä asiakas on yhtäaikaaisesti subjektiivisen oikeuden nojalla hyvinvointipalvelujen käyttäjä ja markkinalähtöisestä näkökulmasta tarkasteltuna palvelujen kuluttaja, jolloin häneen sovelletaan sosiaalihuoltolakien lisäksi myös kuluttajansuojalakeja. Subjektiiviseen oikeuteen perustuen varhaiskasvatuksen kuluttajana on perhe: lapsi ja hänen vanhempansa. Tässä tutkimuksessa asiakkaana nähdään lapsen vanhempi, josta voidaan ajatella, että hän on kykenevä käyttämään valinnanvapauttaan ja näin ollen vaikuttamaan saamansa palvelun laatuun ja tarkoituksenmukaisuuteen suhteessa omiin toiveisiinsa ja tarpeisiinsa.

Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksissa todetaan, että vanhemmilla tulisi olla oikeus osallistua tasavertaisina kumppaneina, yhdessä toisten vanhempien kanssa, lastansa koskevan päivähoidon suunnitteluun, sekä laajemmin julkisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen ja sen sisältöön. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009:28, 21; Mahkonen 2012, 87.) Mahkonen (2012, 83) mukaan varhaiskasvatuksen osalta uudemmassa lainsäädännössä puhutaan sekä asiakaslähtöisyydestä että asiakaskeskeisyydestä. ”Tällöin asiakas on palvelujen keskipisteenä siten, että palvelut ja toiminnot organisoidaan hänen tarpeistaan lähtien. Asiakkaan pitäisi olla selvillä palveluketjun kokonaisuudesta ja hänellä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omaan palveluketjuunsa. Palvelut tulisi järjestää väestön tarpeiden mukaisesti, ei kysynnän” (Mahkonen 2012, 82). Mahkonen kuitenkin toteaa, että vaikka asiakas on oman elämänsä paras asiantuntija, asiakkaalla ei ole rajatonta itsemääräämisoikeutta hänen itsensä tai perheensä tarvitsemien palvelujen suhteen.

Asiakkaan aseman näkökulmasta tarkasteltuna Pokki (2009, 36) nostaa esille vanhempien osalta keskeisenä tekijänä päivähoitopalveluiden luonteen lähipalveluna. Pokki pyytää harkitsemaan päivähoidon lähipalvelun luonteen kirjaamista päivähoitolakiin tai muuhun lainsäädäntöön samalla kun valinnanvapautta yli kuntarajojen lisätään. ”Vanhempien kannalta päivähoidon keskeinen laatutekijä on se, että lapsi saa palvelun kodin läheltä omalla asuinalueella.” Lähipalveluperiaatteen kirjaamisella turvattaisiin lapsen oikeus omaan yhteisöön, ja perheen oikeus lähipalveluun. Pokki kuitenkin tiedostaa, että maininta ei voi olla kuntia sitova, mikä näkemykseni mukaan jättää edelleen kunnille harkinnanvaraisuuden ja päätäntävällän sekä päivähoidon järjestämisestä, että alueellisen tarjonnan rajaamisesta.

Palvelusetelijärjestelmän monimuotoisista rakenteista sekä varhaiskasvatuksen asiakkaan asemaan vaikuttavista lakisääteisistä reunaehdoista johtuen, varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmän asiakkaan asemaa on tarkasteltava sekä sosiaalipoliittisesta että hallinnollisesta näkökul-

masta. Asiakkuuden määrittely ja asiakkuuteen liittyvät prosessit ovat sidoksissa siihen kontekstiin, missä asiakkuus on olemassa, mistä perustasta asiakkuutta tarkastellaan ja minkä lakien ja asetusten puitteissa asiakkuus toteutuu.

4.2 Asiakkaan asema sosiaalipoliittisesta näkökulmasta

Bronfenbrennerin teorian mukaan makrosysteemi varhaiskasvatuksessa sisältää ajatuksen kulttuurisesta ja sosiaalisesta todellisuudesta, joka säätelee lapsen toimintamahdollisuuksia ja kasvua. Yhteiskunta säätelee reunaehdot erilaisille institutionaalisille malleille joiden puitteissa lapsen ja vanhempien sosiaalipoliittista asemaa ohjataan. ”Vanhempien kasvatustyön kannalta yhteiskunnan ideologinen taso, sen kulttuurinen ja sosiaalinen todellisuus määrittää mm. ne perhepoliittiset toimenpiteet, joilla yhteiskunta tukee lapsiperheitä” (Hujala et al. 2007, 26.) Makrotasolla tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset ovat aina näkyneet perheiden hyvinvoinnissa. Perheiden asema muuttuvassa yhteiskunnassa on ollut häilyvä. Jakoa hyvin ja huonosti toimeentuleviin perheisiin on pyritty tasoittamaan sosiaalipoliittisilla ratkaisuilla. Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta suomalaista päivähoitojärjestelmää on pidetty tasokkaana ja onnistuneena palveluprosessina. Sosiaalipalveluiden perusydin on palveluntuotannon järjestäminen lähellä ihmistä. Muuri (2008, 6, 51) toteaa, että suomalaisesta päivähoidosta on tullut universaalein osa sosiaalipalvelujärjestelmää. Kaikista sosiaalipalveluista eniten luotetaan lasten päivähoitoon. Väitöskirjan mukaan 77 % kyselyyn vastanneista luotti siihen, että lapsi saisi tarvittaessa päivähoitopaikan.

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävä kehitystä. Monissa maissa päivähoitojärjestelmä on ollut osa yhteiskuntapolitiikkaa, jonka tavoitteena on ollut yleinen hyvinvointi. Teollistuneissa maissa päivähoitojärjestelmällä on pyritty hakemaan ratkaisukeinoja työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamiselle, jolloin päivähoito-toiminta on ollut osa sosiaaliturvapolitiikan sosiaalipalvelujärjestelmää. 1970-luvulla Suomessa päivähoitopaikkojen kysyntä oli huomattavasti suurempi kuin tarjonta. Päivähoitopalvelut jaettiin sosiaalisin perustein, jolloin päivähoitojärjestelmällä toteutettiin lapsettomien ja lapsiperheiden sekä taloudellisesti eri asemassa olevien perheiden välistä hyvinvoinnin tasausta. (Auvinen 1980, 52 - 53.)

Arajärven (2004, 88-90) mukaan perusoikeussäännöksen, Suomen perustuslaki 19.3 §:n sisältö edellyttää, että sosiaalipalveluja on riittävästi saatavilla. ”Säännös ei ota kantaa julkisten ja yksi-

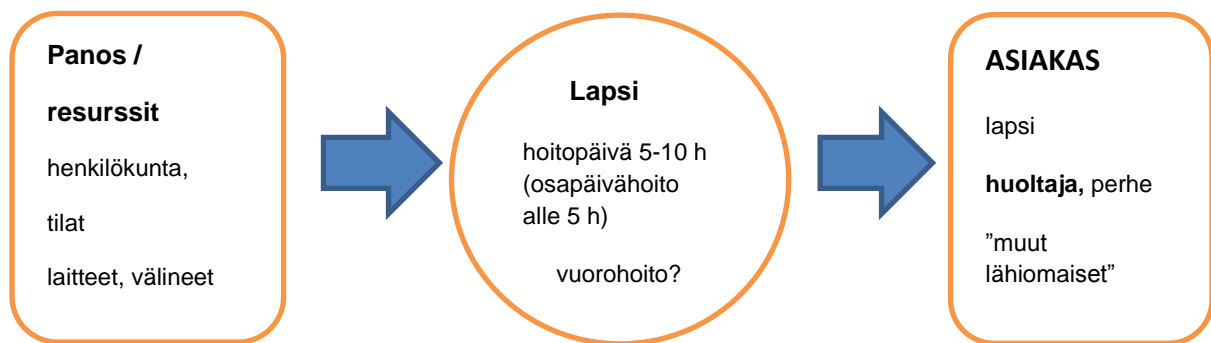
tyisesti tuotettujen palvelujen suhteeseen, vaan vain julkisen vallan vastuuseen niiden olemassaolosta” (Arajärvi 2004, 88). Maksuilla ei voida evätä asiakkaalta oikeutta palveluiden käyttämiseen. Varhaiskasvatuksen kentässä lapsen asiakkuusaseman osalta perustana on vaatimus lapsen hyvinvoinnin ja kehityksen edistämisestä. Subjektiivista oikeutta sosiaalipalvelun osalta, Arajärvi määrittää henkilön oikeutena palveluun tai rahamäärään niin, että kenelläkään ei ole oikeutta estää henkilöä saamasta kyseistä palvelua. Päätös subjektiivisesta oikeudesta perustuu lainsäädäntöön. Julkisen varhaiskasvatuksen näkökulmasta subjektiivinen oikeus merkitsee velvoitetta muun muassa määrärahasidonnaisuudesta riippumatta toteuttaa lapsen subjektiivinen oikeus.

Laki lapsen subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon on lain voimaantulosta lähtien ollut keskustelun alla: kenen subjektiivinen oikeus, ja oikeus mihin? Laki ei määritä, milloin lapsella on oikeus kokopäivä-, ja milloin osapäivähoitoon. Näin ollen kunnat ovat harkinnanvaraisesti rajoittaneet lapsen päivähoidontarvetta tilanteissa, joissa toinen vanhemmista on kotona. Kunnat ovat myös vaatineet joissakin tapauksissa oikeutta evätä lapsen oikeus päivähoitopaikkaan, jos jommallakummalla vanhemmalla on mahdollisuus hoitaa lasta kotona. Tavoitteena on ollut kuntien kustannussäästöt ja päivähoitopalvelujen jonojen hallinta. (vrt. Kauppi 2001, 61 - 62.)

Sosiaali- ja terveysministeriön kannanotossa todetaan, että päivähoidon sosiaalipoliittisen tarkastelun ja siihen liittyvän subjektiivisen oikeuden osalta voidaan ajatella yhteiskunnan järjestämän päivähoidon määrittäminen varhaiskasvatuksen palvelumuotona, jossa yhdistyy lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja vanhempien oikeus saada lapselleen hoitopaikka (vrt. Sosiaali- ja terveysministeriö 2009:28, 21). Näin ollen merkityksellistä on perheiden näkökulma ja kasvatuskumppanuus: kasvatustehtävä jaetaan perheen, päivähoidon ja koulun kesken. Ennaltaehkäisevän sosiaalipoliittisen tehtäväkuvan rinnalle on nostettu varhaiskasvatuksen perheitä ja vanhemmuutta tukeva rooli, jossa palveluprosesseja suunnitellaan asiakaslähtöisemmistä näkökulmista. Muurin (2008, 61) mukaan sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna aito asiakaslähtöisyys nousee arjesta, jolloin vaikuttavuus näkyy siinä, että palvelu auttaa asiakasta selviytymään ongelmatilanteista ja taloudellisuus siinä, että asiakasmaksut eivät estä palvelun käyttöä. Palvelun tulee olla saatavilla niin, että välimatka tai aukioloaika ei estä palvelun saatavuutta.

Julkishallinnon tuottamien palvelujen näkökulmasta tarkasteltuna päivähoito on sarja prosesseja, joista asiakkaalle muodostuu palvelukokonaisuus. Tämän tyyppisille prosesseille on ominaista, että palvelu on aineeton ja asiakas kuluttaa palvelua saman aikaikaisesti, kun sitä tuotetaan. Asiakkaan on myös itse osallistuttava palveluun, jotta organisaatio kykenee häntä palvelemaan. (Grönroos 1987, 29 – 30.) Havanka (2006, 28-36) korostaa varhaiskasvatuspalveluprosessin eri-

tyisluonnetta verrattuna muihin julkisen sektorin palveluihin. Varhaiskasvatus ei ole loppusuorite, vaan se on prosessi, joka alkaa siitä, kun lapsi viedään hoitoon, sisältäen koko lapsen hoitopäivän, sekä vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön. Asiakkaana on lapsi, mutta myös vanhempi, joka ei kuitenkaan itse ole läsnä palveluprosessin aikana. Myös laadun arvioinnin osalta asiakasyytyväisyyskyselyt kohdistuvat palvelua käyttämättömään aikuiseen.



Kuvio 4. Lasten päivähoito palveluna (Mukaeltu, Havanka 2006, 28, kuva 4)

Julkisen sektorin toiminnan supistuminen ja sosiaalipoliittisen funktion muuttuminen palvelusetelillä tuotetuissa hyvinvointipalveluissa on lisännyt markkinaehtoisuutta, jossa valinnanvapaus lisää myös asiakkaan vastuuta palvelun kuluttajana. Palola (2011, 283-290) toteaa, että hyvinvointivaltion sosiaalipoliittiset rakenteet eivät ole tulevaisuudessa universaaleja, vaan sosiaalipolitiikka linkittyy yhä enemmän toimijakeskeisyyteen, jossa tavoitellaan yksilöllisyyttä ja erilaistumista. Varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmässä tämä tarkoittaa palveluntuotannon monimuotoistumista. Vanhempien mahdollisuus valita lapselleen päivähoitopaikka, jonka profiloituminen johonkin tiettyyn erityisalueeseen vastaa perheen tai lapsen yksilöllisiä tarpeita, lisääntyy. Vanhemmilla on myös mahdollisuus valita palveluntuottaja yli kuntarajojen, mikä lisää valinnanvapautta ja näin ollen mahdollistaa päivähoitopalvelujen saatavuuden ja riittävyyden toteutumisen. (vrt. Rätty, Luoma & Aronen 2004, 23.) Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna palvelusetelijärjestelmän palveluketjun tulee säilyä asiakkaan osalta samana huolimatta siitä, valitseeko vanhempi lapselleen päivähoitopaikan omasta vai lähikunnasta.

4.3 Asiakkaan asema hallinnollisesta näkökulmasta

Yhteiskunnallisissa keskusteluissa palvelujärjestelmien uusien rakenteiden luomisessa keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu asiakaslähtöisyys ja asiakkaan osallistuminen. Asiakaslähtöisyys terminä saa kuitenkin moni-ilmeisiä, jopa ristiriitaisia merkityksiä sen mukaan, onko asiakas osallisena laakisääteisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa vai yritysmaailman maksavana asiakkaana. Raitakari et al. (2012) tarkastelevat asiakkaan asemaa kuluttajuuden ja kumppanuuden näkökulmasta, jossa kuluttaja-asiakkuudessa merkitystä on sillä, minkälaiset mahdollisuudet asiakkaalla on osallistua ja tehdä valintoja. Yritysmaailman tavoitteena on maksava asiakas, jolloin lähtökohtana palvelujen kehittämislle on palvelujärjestelmien modernisointi ja palveluntuottajan näkemys hyvästä palvelusta. Kuluttajasuhteessa kritisoidaan ammattilaisten kyky ja oikeus määrittää asiakkaansa palveluntarve. Kuluttajasuhteessa tarvemäärittely ja valinnanvapaus palautetaan asiakkaalle itselleen, joka oman harkintansa mukaan ostaa itselleen sopivaa palvelua. Sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelujen tuotannon lähtökohtana on asiakkaan itsensä kokemat tarpeet, toiveet ja odotukset palvelujen toteuttamisesta. Kumppanuuden näkökulmassa korostuu asiakas-ammattilaisvuorovaikutteisuus. Vuorovaikutteisuus nähdään suhteessa tilannekontekstiin, instituution tehtävään, tavoitteisiin ja toimintamahdollisuuksiin. Vuorovaikutteisuuden perustuva asiakaslähtöisyys kytkeytyy nyky-yhteiskunnan verkostoitumiseen ja rajat ylittävään yhteistyöhön. Asiakkuus rakentuu vapaaehtoisuuden pohjalle. Asiakkuudessa ilmenee keskinäinen riippuvuus, yhteisen hyödyn tavoittelu ja solidaarisuus. (Anttonen et al. 2012, 47 - 65.)

Palveluprosessin tarkasteleminen sekä yhteiskunnallisesta makrotason näkökulmasta että mikrotason asiakasnäkökulmasta nostaa esille palvelutason osalta käsitteet: saatavuus ja riittävyys. Lain mukaan kunnan on tarjottava päivähoitoa siinä määrin ja niissä muodoissa kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Itsemääräämisoikeutensa nojalla kunnilla on kuitenkin oikeus päättää miten perus- ja hyvinvointipalvelujen tuotanto kunnissa järjestetään. Hujala et al. (1999, 80-85) kuvaavat päivähoidon määrällisellä riittävyydellä palvelujen tarjonnan ja kysynnän suhdetta, johon sisältyy palvelun kattavuus. Palvelun saatavuudella tarkoitetaan kuntalaisten realistista mahdollisuutta saada palvelua. Saatavuus sisältää myös palvelun laatuun ja sisältöön liittyviä kysymyksiä, kuten käytön helppous, aukioloajat, luotettavuus jne. Palvelun saatavuus ja riittävyys yhdistettynä toisiinsa muodostavat palvelun tason.

Hallinnon ja organisaation näkökulmasta varhaiskasvatuksen palveluja arvioidaan hallintoyksikön ja asiakkaan välisenä vuorovaikutussuhteena. Varhaiskasvatuksen palveluprosessissa asiak-

kaana ovat sekä lapsi, että lapsen vanhemmat (vrt. kuvio 4 s. 34 Lasten päivähoito palveluna.) Peruspalvelujärjestelmän tarkoituksena on organisoida ja kohdentaa resurssit niin, että ne ovat linjassa sekä yhteisön että yksilön tarpeiden kanssa. Salminen (2005, 143, 145) toteaa, että kansalaisen kannalta on oleellista se, että palvelut on kunnolla organisoitu, sekä kohdennettu oikeille yksilöille ja ryhmille. Palveluorganisaatioiden on kyettävä reagoimaan ympäristöönsä ja ympäristön asettamiin välttämättömyyksiin ja vaatimuksiin. Asiakassuhteessa hyvä palvelu pitää sisällään osaamista, luotettavuutta, uskottavuutta, joustavuutta sekä nopeutta. Viranomaispalvelussa julkinen palvelu kuuluu erityisten hallintoperiaatteiden alaisuuteen: asiakkailta on olemassa oikeusturva mielivaltaista kohtelua vastaan. Kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Heille on annettava tehtyjen päätösten suhteen mahdollisuus oikaisupyyntöön.

Juridisesta näkökulmasta varhaiskasvatuksen palveluprosessissa asiakkaan asemaa turvataan monessa eri hallinnonalan laissa (liite1). Vuonna 2009 voimaan astunut palvelusetelilaki (569/2009) määrittelee asiakkaan oikeudet palvelusetelijärjestelmässä. Ongelmaksi nousee se, mistä ulottuvuudesta ja missä konseptissa asiakkuutta tarkastellaan, mitä lakia kulloinkin sovelletaan. Onko asiakkuuden keskiössä lapsi vai hänen vanhempansa? Kuuluuko asiakas kunnallisen palvelun, ostopalvelun vai palvelusetelijärjestelmän piiriin? Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla on tilaajan rooli, jolloin asiakas tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Asiakkaan on valittava palveluntuottaja kunnan hyväksymien yksityisten palveluntuottajien joukosta. Palveluseteliä käyttävällä asiakkaalla on myös oikeus valita palveluntuottaja oman kuntansa ulkopuolelta tai hänellä on mahdollisuus myös kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta. (Hakala & Weckström 2011, 245.) Uotisen (2009, 81) mukaan avoimuus on keskeistä palvelusetelillä tuotetussa palvelujärjestelmässä. Asiakkaalla on oltava mahdollisuus saada julkisesti tietoa palveluntuottajista, niiden tuottamista palveluista ja hinnoista, jotta asiakas kykenee tekemään valintansa. Vaikka asiakas tekee itsenäisen valinnan, kunnalla on kuitenkin vastuu asiakkaan, perheen, neuvonnasta. Palola (2011, 290) sitoo kunnan velvollisuuden asiakkaan ohjeistamisesta ja neuvonnasta paitsi asiakkaan kykyyn valita tarvitsemansa palveluntuottaja, myös asiakkaan kykyyn valvoa saamaansa palvelun laatua. Asiakasta on ohjeistettava muun muassa siitä, mihin ja miten palvelun mahdollisista epäkohdista on tarvittaessa reklamoitava. (Siren, K., Suomen Tenavapäiväkodit OY & Tuominen - Thuesen, M., KPMG 2009.)

4.4 Laatuajattelu, palveluprosessin kivijalka

Tarkasteltaessa julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen laatua palveluntuottajana, on otettava huomioon lakisääteisesti tuotettavien palveluiden erityisasema. Asianosaisuus-käsitteellä on erilainen merkitys yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla. Lakisääteisesti tuotettaville palveluille ei voida julkisessa hallinnossa asettaa vaateita pelkästään kuluttajakeskeisestä näkökulmasta. Julkisen varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvat päiväkodit toimeenpanevat poliittisten päättäjien määrittämiä palveluja poliittisten päättäjien antamilla resursseilla. ”Laatu -käsitteessä on tasapainotettava palvelun vastaavuus ja sopivuus tarkoitukseensa nähden sekä asiakkaiden ja kansalaisten tarpeet sekä otettava lisäksi huomioon kansalaisten tavoittelemina periaatteina myös valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuudet”. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 107 – 108.)

Julkisten palvelujen laadun kehittämistä ohjeistetaan muun muassa huhtikuussa 1998 valtioneuvoston antamassa hallintopolitiikan suuntaviivoja määrittelevässä periaatepäätöksessä: ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja kansalaisyhteiskunta”, Vnp 16.4.1998. Periaatepäätös sisältää kannanottoja julkisten palvelujen laadun parantamiseksi, jossa lähtökohtana on kansalaiskeskeisyys. Palveluja on pyrittävä tuottamaan vaihtoehtoisilla tuotantotavoilla, joka lisää asiakkaan valinnanvapautta ja palvelujen saatavuutta. (vrt. Ruokolainen & Alila 2004, 32.)

Julkisten palvelujen laatustrategiaa täydennettiin vuonna 1999 suosituksella ”Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle”, joka sisältää kahdeksan lisäsuositusta laadunhallinnalle. Suositus koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluntuottajia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000.) Suositusten mukaan laatutyö perustuu prosessien hallintaan, joissa keskeistä on asiakaslähtöisyys sekä ennalta ehkäisevä terveyden- ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulma. Prosesseilla tarkoitetaan toimenpiteiden sarjaa, sekä niihin liittyviä voimavaroja, joilla tuotetaan tarkoituksenmukainen palvelu asiakkaalle. Huomio on kiinnitettävä sisäisten asiakassuhteiden laadun kehittämiseen ja palvelujärjestelmiin palvelulinjojen laadun varmistamiseksi. (Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle 1999, 19 – 22.) Grönroos: n (1987, 32, 55) näkemyksen mukaan julkishallinnon palveluiden kehittämisessä merkityksellistä on se, miten palvelun kokonaislaatu koetaan asiakkaan taholta. Mitä palvelua asiakas saa, ja miten hän kokee palvelua tuottavan prosessin kokonaisuudessaan. Grönroos korostaa, että palvelutuotantojärjestelmää kehitettäessä on kiinnitettävä huomio laatuun vaikuttaviin resursseihin ja resurssien väliseen yhteistyöhön ja toimintaan.

Julkisista palveluista puhuttaessa laadun määrittäminen ja hallinta on vaikeaa. Palvelut ovat monien tekijöiden yhteisvaikutuksen tulosta ja laatukokemukset vaihtelevat henkilöstä ja organisaatiosta toiseen. Kokemukset riippuvat vastaanottajan odotuksista, hänen tarpeistaan ja siitä, mitä tuotetaan ja miten. (Fock 1988, 17.) Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna laadun hallintaan liittyy julkishallinnon voimavarojen kohdentaminen ja käyttötapa. Tarjottavien peruspalveluiden lähtökohtana on pyrkimys järjestää asiakkaiden ja väestön kannalta hyvää ja tasalaatuisia palvelua käytettävissä olevien resurssien mukaan. Palvelujärjestelmien on oltava toimivia ja niiden on vastattava tasapuolisesti koko väestön tarpeisiin. Varhaiskasvatuksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että laadunhallinta on toimintatapa, jonka avulla lapset, vanhemmat, henkilökunta ja hallinto arvioivat ja kehittävät yhdessä toimintaa tavoitteiden suuntaisesti. (Hujala et al. 1999, 56 - 57.)

Suomalaisessa varhaiskasvatuksessa laatuajattelu on asemoitunut painokkaasti hallinnolliseen näkökulmaan, jossa päivähoidon rakenne ja funktio on nähty osana kunnallista palvelujärjestelmää (Hujala et al. 2008, 157). Subjektiiivisen oikeuden myötä, 1990-luvun loppupuolelta alkaen päivähoitoa on jouduttu määrällisesti lisäämään, koska päivähoitopaikka on tarjottava jokaiselle sitä tarvitsevalle lapselle. Päivähoitopaikkojen määrällinen lisääminen on jättänyt laadun kehittämisen vähemmälle huomiolle. Erilaisten tuotantotapojen ja palvelumuotojen lisääntyessä keskusteluun on kuitenkin noussut myös laadunhallinta, mikä käsittää entisen tason säilyttämisen, mutta myös laadukkaan toiminnan kehittämisen vastaamaan tulevaisuuden yhä monimuotoisimpiin tarpeisiin.

1990-luvun alun laman väistyminen, vanhempien nopea työllistyminen ja subjektiiivisen oikeuden laajeneminen koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia loivat pohjaa yksityisen päivähoito laajenemiselle. Salmisen (2005, 161-163) mukaan yksityisen sektorin laatu asemoituu kuluttajakeskeiseen näkökulmaan, jossa yksityisen tuotannon laatu muotoutuu pitkälti markkinoiden ja kilpailun mukanaan tuomista vaateista. Markkinaohjautuvuudesta johtuen palvelut muuttuvat tuotteiksi, joita markkinoidaan ja mainostetaan. Tuotteiden hinta määräytyy osaltaan kysynnän perusteella. Palvelusektorin hallinnonmukainen ajatus oikeudenmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden periaatteesta muuntuu markkinaohjauksen myötä periaatteeksi siitä, kuka tarjoaa eniten, ja kenen palvelutarjonta on monipuolisin. Uhkakuvana Salminen näkee professionaalisuuden ja laadun vähenemisen markkinakontaktien lisääntyessä. Markkinaohjautuvuudesta on tulossa vaihtoehto poliittiselle ohjaukselle.

Varhaiskasvatuksen tuotantomuotojen markkinaohjautuvuus on sidoksissa vanhempien kokeemukseen yksityisen päivähoidon laadukkuudesta. Yksityisten päiväkotien varhaiskasvatustoiminnassa kuluttajakeskeisyys näkyy monien yksityisten päiväkotien profiloitumisena erilaisiin pedagogioihin tai teema- ja aihealueisiin. Toiminnan laadun tasoon vaikuttavana tekijänä monissa eri palvelusetelijärjestelmiä tutkivissa selvityksissä on nostettu esille ajatus siitä, että valinnanvapaus lisää kilpailua palveluntuottajien keskuudessa. Kilpailu nähdään laatua kehittäväenä ja lisääväenä tekijänä tilanteessa, jossa asiakas toimii palvelun kuluttajana ja hänellä on oikeus valita palveluntuottaja omista tarpeistaan käsin. Korpelan ja Mäkitalon (2008, 135) mukaan palvelusetelijärjestelmällä tuotettujen palvelujen laatu varmistetaan kahdella eri tasolla. ”Palvelusetelin avulla hankitut palvelut joutuvat kahteen testiin. Ensinnä palvelujen järjestämisvastuussa oleva valitsee palvelujen tuottajan ja sitten vielä kukin asiakas tekee valinnan. Tämä parantaa laadun varmistusta. Tuottajien välinen kilpailu asiakkaista kannustaa parantamaan laatua”. Valkaman (2004, 266) mukaan palveluntuottajalle muodostuu kahden rintaman kilpailusuhde. Palveluntuottajan on kyettävä todentamaan tuottamansa palvelun laatu sekä kunnan että kuntalaisten keskuudessa. Päivähoitoyrittäjä Pallonen (2002, 87) korostaa asiakkaan tyytyväisyyttä saamaansa palveluun laadun tason ensisijaisena valvojana. Yksityinen päiväkotiyrittäjä on alansa asiantuntija, jonka on pidettävä oma osaamisensa korkealla tasolla, jopa korkeammalla kuin kunnan vastaavassa palveluntuotannossa. Laatu on se, jolla pienyrittäjä kilpailee.

Laadun tasoa yksityisen päivähoidon palvelusetelijärjestelmässä määrittää muun muassa Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Lain tarkoituksena on varmistaa, että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu (lain 1 §). Laissa määritetään palvelun laadun varmistamiseksi koskevia säädöksiä liittyen sekä palveluntuottajan vastuuseen tuottamastaan palvelusta että julkishallinnon viranomaisen vastuuseen valvoa yksityisen palveluntuottajan tuottaman palvelun laatua. (Kuntainfo 10/2011.) Lain mukaan palveluntuottajan on vastattava tuottamansa palvelun laadusta ja siitä, että asiakkaalle tuotettu palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut laatuvaatimukset. Laatuvaatimuksena voidaan pitää myös yksityiseen palvelun tuotantoon kohdistuvaa hyväksymiskriteeriä, jonka mukaan palveluntuottajan tuottamien palvelujen on vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. (Uotinen 2009, 83; vrt. Huhtanen 2012, 95 – 96.)

Yksityisen palveluntuottajan omavastuuta tuottamansa palvelun laadusta korostetaan keväällä 2012 Valviran⁶ antamalla määräyksellä, jossa annetaan yksityisten sosiaalipalveluiden tuottajien omavalvontasuunnitelman laatimista, sisältöä ja seurantaan koskevat ohjeistukset. Määräys astui voimaan 1.3.2012. Palveluntuottajan on laadittava omavastuusuunnitelma 6 kk:n kuluttua toiminnan aloittamisesta. Asiakirjassa painottuu laadunhallintaa koskevat määräykset, joihin kuuluu muun muassa asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa saamansa palvelun laatuun, asiakasturvallisuus, riskienhallinta ja henkilöstörakennetta koskevat määräykset. Asiakirja on julkinen ja se on vahvistettava vuosittain. Seurannan ja valvonnan varmistamiseksi asiakirjaa on säilytettävä 10 vuotta. (Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman laatimista, sisältöä ja seurantaan koskevat määräykset 2012, 3-4, 6.) Sekä julkisen että yksityisen varhaiskasvatussektorin laatuvaatimusten toteutumista valvoo aluehallintovirastot.

Raportin Varhaiskasvatus vuoteen 2020 mukaan tulevaisuuden haasteena laadun kehittämisessä ja hallinnassa nähdään varhaiskasvatuksen tilanteissa tapahtuvien muutosten vaikea ennakointi. Visiossa halutaan nostaa esille periaatteita hyvän lapsuuden turvaamiseksi sekä vahvistaa varhaiskasvatuksen asemaa yhteiskunnassa. Helmikuussa 2005 valtioneuvosto asetti varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan, jonka tavoitteeksi asetettiin varhaiskasvatuksen laaja-alaisen kehittämisen tukeminen ja edistäminen tulevaisuuden tarpeita ennakoiden. Tehtävänä oli vision laatiminen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta ja kehittämisestä. Neuvottelukunta asetettiin toimikaudelle 18.2.2005 - 31.12.2007. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:72, 3, 35 - 36.)

4.5 Yhteenveto teoreettisista havainnoista

4.5.1 Palvelusetelin yhteiskunnallinen funktio

Erilaisten palvelusetelijärjestelmien kehittäminen eri maissa on ollut sidoksissa laajaan yhteiskunnalliseen murrokseen, joka alkoi julkisen sektorin osalta 1980 -luvulla, joissakin maissa jo 1970-luvulla. Eri maissa julkisten palvelujen tuottavuutta ja tehokkuutta on pidetty huonompana kuin yksityisen sektorin tuottamia palveluja. Kansalaisten tyytymättömyys julkisen sektorin toi-

⁶ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, jonka tehtävänä on parantaa ohjauksen ja valvonnan keinoin elinympäristön terveysriskien hallintaa sekä oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa.

mintaa kohtaan kohdistui kuntien jäykkään byrokratiaan, laajaksi levinneeseen ja monitasoiseen hallintoon sekä vähäiseksi jääneeseen asiakaslähtöisyyteen.

Uuden julkisjohtamisopin (New Public Management) levitessä, keskiöön nousi tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen tuomalla yksityisen sektorin oppeja ja johtamismetodeja julkiselle sektorille. Samalla haluttiin myös luoda markkinoihin perustuvaa kilpailua palveluntuottajien välille. NPM:n ideologian leviäminen ja soveltaminen eri maissa on liittynyt kunkin maan taloudelliseen, sosiaali- ja työvoimapolitiittiseen tilanteeseen.

Monissa maissa yhtenä innovatiivisena vaihtoehtona on kehitetty erilaisia palvelusetelijärjestelmiä, joissa itse setelin arvon ja käyttömahdollisuuksien määrittely vaihtelee. Palvelusetelille ei ole selkeää, yhdenmukaista määritelmää. Palvelusetelijärjestelmien toteuttamistavat eivät ole yhdenmukaisia eri maiden välillä, eikä edes saman maan rajojen sisäpuolella, mistä johtuen palvelusetelijärjestelmien toimeenpanossa on otettava huomioon monenlaisia haasteita. Yhteistä eri palvelusetelijärjestelmille on se, että julkinen sektori vastaa palvelujen järjestämisestä, mutta palvelujen kilpailuttamisen ja lopullisen valinnan palveluntuottajan osalta asiakas tekee itse. Koska kunnat ovat palvelujen osalta järjestämisvastuussa, kunnilla on oikeus päättää palvelusetelin myöntämisestä ja sen käyttötavoista. Palvelusetelin käyttötarkoitus on sidottu vain siihen palveluun, johon se on myönnetty. Kunnilla on myös oikeus ja velvollisuus lain määäämissä puitteissa asettaa hyväksymiskriteerit yksityisille palveluntuottajille, joiden keskuudesta asiakkaan on valittava tarvitsemansa palveluntuottaja. Kunnilla on myös hallinnointi- ja valvontavastuu palvelusetelijärjestelmällä tuotettujen palvelujen osalta. Palveluntuottajiin kohdistuvien hyväksymiskriteerien ja palvelun järjestäjälle kuuluvan hallinnointi- ja valvontavastuun tarkoituksena on taata kansalaisille oikeudenmukaisesti jaettavat ja laadukkaasti tuotetut palvelut.

Palvelusetelijärjestelmä sijoittuu julkisen ja yksityisen tuotantomallin välimaastoon. Palvelusetelijärjestelmällä on pyritty tavoittelemaan sekä julkisen että markkinaperusteisen palvelutuotantojärjestelmän etuja. Erilaisten selvitysten mukaan palvelusetelijärjestelmän kehittämistarpeina on nähty julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön kustannustehokkuutta lisäävä vaikutus. Tämä kuitenkin edellyttää vuoropuhelua kunnan ja yksityisten palveluntuottajien välillä sekä yhteisen palvelustrategian laatimista. Yksityisen palveluntuottajan on kyettävä vastaamaan julkisten, lakisääteisten palvelujen tuottamiselle asetettuihin vaatimuksiin. Vaatimustasoa määritellään lainsäädännön, asetusten ja erilaisten ohjaavien asiakirjojen avulla. Julkisten palvelujen ulkoistaminen ja markkinoihin perustuvien toimintatapojen omaksuminen perus- ja hyvinvointipalvelujen tuottamiseen vaatii hallintoyksikön, palveluntuottajan ja asiakkaan välisen vuo-

rovaikutuksen uudenlaista määrittämistä ja vastuukysymysten selkiyttämistä. Uotisen (2009) mukaan palvelusetelijärjestelmä tarvitsee myös kokonaan oman lainsäädäntönsä. Eri toimijoiden välisessä vuoropuhelussa keskeistä on yhteisen palvelustrategian toteuttaminen niin, että yhteiseksi sisäistetyt tavoitteet toteutuvat. Palvelusetelijärjestelmän kehittämisen tavoitteet on nähtävä sekä mikro- että makrotason konteksteissa, jotka linkittyvät kiinteästi toisiinsa. Palvelusetelijärjestelmän toimivuutta on tarkasteltava asiakkaan näkökulmasta, jossa korostuu asiakkaan valinnanvapaus ja asiakkaan oikeus saada laadultaan hyvää palvelua. Mikrotason prosessien vaikutavuus ja niiden kehittyminen luovat perustaa makrotason yhteiskunnallisille ratkaisuille. Palvelusetelijärjestelmän osalta tämä tarkoittaa elinkeinopolitiikan kehittämistä sopivien markkinoiden luomiseksi ja yrittäjyyden toimintaedellytysten tukemiseksi. Kuntien ja kuntayhtymien tulisi luoda tarpeeksi suuria markkina-alueita ja pyrkiä palvelujen osalta kysynnän ja tarjonnan tasapainon kehittämiseen.

Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna eri maiden palvelusetelijärjestelmien yhteisenä funktiona voidaan nähdä palvelusetelin merkitys yhteiskunnan tulonjakoa säätelevänä tekijänä. Tulonjako määrittyy eri maissa palvelusetelin arvon määrittämisestä sekä palvelusetelin mahdollisesta kytköksestä työvoima- tai perhepoliittisiin verolinjauksiin. Varhaiskasvatussektorin palvelusetelijärjestelmän kehittämisen taustalla eri maissa on todettavissa julkisen talouden heikkene-
misen myötä keskusteluun nostettu lasten päivähoidon kustannusten hallinta. Päivähoidon / varhaiskasvatuksen funktion kehittyminen sosiaalipalveluista kohti lapsen ja perheen subjektiivista oikeutta, on nostanut keskusteluun julkisista varoista maksettavat ja vanhempien omavastuuseen kuuluvien kustannusten osuudet ja niiden määrittäminen.

Tämän tutkielman osalta keskeistä on palvelusetelijärjestelmän tarkasteleminen varhaiskasvatuksen tuotantomuotona, jossa korostuu asiakkaan näkemys toiminnoista, jotka muodostavat yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun palvelukokonaisuuden. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna resurssien kohdentaminen tulisi olla tasapainossa sekä yhteisön että yksilön tarpeiden kanssa. Palvelun saatavuuden ja riittävyyden tasavertainen toteutuminen muodostaa palvelun tason, johon sisältyy palvelun laatuun ja sisältöön vaikuttavat tekijät. Laadukkaan palveluverkon suunnittelu ja hallinta sisältää eri yhteistyötahojen verkostoitumisen niin, että julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoilla toimivilla organisaatioilla on yhteiset tavoitteet.

4.5.2 Asiakkaan aseman haasteellisuus

New Public Management korostaa markkinamekanismien toimivuuden, palveluiden laadun ja kustannusvaikutteisuuden ohella asiakkaan oikeutta vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Palvelusetelijärjestelmällä on haluttu lisätä asiakkaan valinnanvapautta sekä palvelujen riittävyyttä ja saatavuutta asiakaslähtöisyyttä ja asiakaskeskeisyyttä noudattaen. Monien tutkimusten ja selvitysten mukaan asiakkaan asemassa korostettu valinnanvapaus ja asiakaskeskeisyys lisäävät yhteiskunnallisia haasteita palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Valinnanvapaus nostaa palveluprosessissa esille asiakkaan oman vastuun palvelun kuluttajana. Suomalaisen sosiaalipoliittisen järjestelmän rakenteet, lait ja asetukset eivät kaikilta osin ole yhteneväisiä palvelusetelijärjestelmään liittyvien erityispiirteiden kanssa.

Asiakkaan asema palvelusetelijärjestelmässä määrittyy pitkälti siitä kontekstista käsin, mihin palveluun asiakas palveluseteliä hakee. Koska julkisten palvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnille, asiakkaan asemaan vaikuttaa samat säännökset ja periaatteet kuin julkisen sektorin palveluja järjestettäessä. Asiakkaan asemaan kuitenkin liittyy palvelusetelijärjestelmän mukanaan tuomia lisäpiirteitä, jotka muokkaavat asiakkaan aseman osittain erilaiseksi, kuin mitä se on ollut aikaisemmin julkisen sektorin palvelutuotannossa. Kaikille palvelusetelijärjestelmille yhteistä eri maissa näyttää olevan asiakkaan oikeus kieltäytyä palvelusetelistä sekä valitessaan palvelusetelin, asiakkaan oikeus valita palveluntuottaja. Asiakkaan valinnanvapaudelle merkityksellistä on, että asiakkaan on saatava riittävästi tietoa palvelusetelin käytöstä ja käyttöön liittyvistä erityispiirteistä. Näiltä osin asiakkaan asemaa on haluttu turvata velvoittamalla kunnat lakiin perustuen selvittämään asiakkaalle palveluseteliin liittyviä toimintatapoja. Palvelusetelin käyttöä koskevis- sa selvityksissä on todettu, että palveluseteli sopii parhaiten niille asiakasryhmille, joilla on kykyä valita ja päättää palveluunsa liittyvästä tuotantomuodosta, palvelun sisällöstä ja palvelun toteutumisen arvioinnista.

Palvelusetelin arvo asiakkaalle voi olla tasasuuruinen tai tulosidonnainen. Palvelusetelin arvon määrittää kunta, kuitenkin niin, että palvelusetelin arvon tulee olla asiakkaalle kohtuullinen. Asiakkaalla on oikeus valita palvelusetelin arvoa korkeammaksi hinnoiteltu palvelu, jolloin erotus jää asiakkaalle itselleen maksettavaksi omavastuuosuudeksi. Palvelusetelin arvon määräytyessä tulosidonnaisesti, asiakas on velvollinen antamaan palvelunjärjestäjälle tuloseselvityksen. Palvelunjärjestäjän on toimitettava asiakkaalle palvelusetelin arvoa koskeva viranhaltijapäätös, johon asiakkaalla on oikeus hakea muutosta.

Palvelusetelillä tuotettua päivähoitoa / varhaiskasvatusta voidaan ajatella markkinaperusteisena tuotantomuotona, joka lähestyy jatkumona jo aikaisemmin käytössä ollutta yksityisen hoidon tukea. Tässä tutkielmassa asiakkaan aseman tarkastelu kohdentuu vanhempien asiakkuuteen yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun käyttäjänä. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asema näyttäytyy kuluttajakeskeisestä näkökulmasta, jolloin yksityisen sektorin kyky vastata palvelun laadun ja kilpailun mukanaan tuomiin haasteisiin tuo mukanaan markkinaohjautuvuutta. Markkinaohjautuvuudesta johtuen palvelut muuttuvat tuotteiksi, joista asiakas valitsee sen, joka parhaiten vastaa hänen sen hetkisiä tarpeitaan. Näin ollen asiakkaalla on tilaajan rooli. Asiakas tekee palveluntuottajan kanssa sopimuksen tarvitsemastansa palvelusta. Sopimussuhdetta koskee sopimus- ja kuluttajaoikeuden säädökset.

Asiakkaan asemaan tuo omat haasteensa varhaiskasvatuspalvelun käyttäjän roolin moniulotteisuus liittyen varhaiskasvatussektorin asemoitumisesta osittain sosiaalihuollon, osittain kulttuuri- ja opetustoimen alaisuuteen. Päivähoidon osalta asiakkuus on sidottu sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin, johon kuuluu muun muassa lapsen / perheen subjektiivinen oikeus palveluun. Palvelun tarvitsijan taloudellinen asema ei saa vaikuttaa palvelujen saatavuuteen tai käyttöön. Palvelua on tarjottava lähipalveluna. Palvelun tuotantomuodon osalta on mahdollisuuksien mukaan huomioitava palvelun tarvitsijan henkilökohtaiset toiveet ja tarpeet. Subjektiivisten oikeuksien rinnalle on noussut vanhempien lisääntyvä asiantuntemus ja tietoisuus varhaiskasvatukselle asetetuista laatuvaatimuksista. Palvelusetelijärjestelmässä asiakas itse on saamansa palvelun ”laadunvartija”. Vanhempien näkemys tuotettavan palvelun laadukkuudesta pohjautuu osittain palveluntuottajan kykyyn vastata yksilöllisistä tarpeista kumpuaviin erityistoiveisiin. Julkisten palvelujen osalta laatua säädellään lakeihin perustuvilla vaatimuksilla sekä erilaisilla säädöksillä ja periaatepäätöksillä. Palvelusetelijärjestelmän osalta palvelusetelilaissa on määritelty, että yksityisen palveluntuottajan tuottamien palvelujen on vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun kentässä tärkeää on julkisen ja yksityisten toimijoiden yhteinen vastuu palveluprosessin laadukkaasta toteutumisesta. Merkityksellistä on asiakkaan kokemus palveluprosessista kokonaisuutena, jossa asiakkaan omat valinnan ja vaikuttamisen mahdollisuudet toteutuvat asiakkaan tarpeisiin nähden laadukkaina.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimuksen konteksti: Yksityisen päivähoidon palveluseteli Oulun kaupungissa

Oulun kaupungissa toteutettiin päivähoidon sähköinen palvelusetelihanke 1.10.2010 - 30.6.2011. Hanke oli osa Sitran rahoittamaa kuntaohjelmaa, jonka tavoitteena oli koko päivähoitotoimialan kehittäminen, muun muassa asiakaslähtöisyyden, asiakkaan valinnanvapauden ja palvelujen laadun osalta. Tavoitteena oli myös palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen kehittämällä sähköisiä palveluja. (Oulu Kehittämishjelmat.)

Oulun osalta tavoitteena mainittiin kuntalaislähtöisten palvelujen tuottaminen monituottajamallilla sekä uuden rahoitusmallin luominen lasten päivähoitoon. Hankkeen loppuvaiheessa Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi päätti 26.5.2011, että päivähoidossa otetaan käyttöön elokuun 2011 alusta lukien yksityisen päivähoidon tulosidonnainen palveluseteli päivähoitopalvelujen ostamiseksi (Sanomalehti Kaleva 27.5.2011). Yksityisen päivähoidon palvelusetelillä pyrittiin lisäämään asiakkaan valinnanvapautta, palvelun laatua ja asiakaslähtöisyyden kehittämistä (Oulun kaupunki, sivistys- ja kulttuuripalvelut). Sähköiseen palvelusetelihaankeeseen osallistuneissa 29 päiväkodissa palvelusetelin käyttöön siirryttiin 1.8.2011 alkaen. Tuolloin palveluseteleitä myönnettiin 538. Vuoden 2013 alusta toteutuneen Oulun seudun kuntaliitosten vuoksi Ouluun liittyvien kuntien osalta palveluseteli otettiin varhaiskasvatuksessa käyttöön vuoden vaihdetta edeltävän toimikauden alusta 1.8.2012, jolloin palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvien yksityisten päiväkotien määrä lisääntyi huomattavasti. Maaliskuussa 2013 yksityisen palvelutuotannon osuus oli 23 % ja palveluseteleitä oli myönnetty 1836. (Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.)

Oulun sivistys- ja kulttuuripalvelujen palvelumalli 2020 mukaan keväällä 2013 strategisena linjauksena oli monituottajamallin laajentaminen lisäämällä muun muassa palvelusetelin käyttöä varhaiskasvatuksen sektorilla. Tavoitteena on varhaiskasvatuksen tuotannon monipuolistaminen lisäämällä yksityistä tuotantoa asteittain 30 - 50 %:iin, vuoteen 2020 mennessä. Palvelusetelijärjestelmän avulla Oulun kaupunki pyrkii tukemaan Oulun seudun elinkeinopoliittisia tavoitteita edistämällä ja parantamalla yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiä ja uusien palvelumarkkinoiden syntymistä. Yksityisen palvelutuotannon lisäämisellä pyritään vastaamaan kas-

vavaan päivähoidon tarpeeseen, sekä mahdollistamaan kunnan huonokuntoisten päivähoitoyksiköiden lakkauttaminen. (Oulun palvelumalli 2020, 54, 57, 64, 68; Oulun kaupunki, sivistys- ja kulttuuripalvelut; Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.)

Palvelusetelijärjestelmän laajentamisesta ja palvelurahan⁷ käyttöönotosta yksityiseen perhepäivähoitoon Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunta teki päätöksen huhtikuussa 2013. Perusteluissa todetaan, että koska Kelan kautta maksettavan yksityisen tuen määrä on samansuuruinen riippumatta perheen tuloista, yksityisen hoidon tuki ei anna pienempituloisille perheille mahdollisuutta käyttää järjestöjen ja yksityisten toimijoiden tuottamia palveluja. ”Sen sijaan tulosidonnainen palveluseteli tarjoaa tasapuolisemman rahoitusmallin perheille hoitomuotoa ja -paikkaa valittaessa. Palvelusetelin ja palvelurahan yhdistelmällä pyritään mahdollistamaan perheen omien lasten hoitaminen omassa kodissa sekä samalla tarjoamaan hoitopaikkoja muille alle kouluikäisille lapsille. (Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.)

Asiakkuuden näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä monipuolistaa varhaiskasvatuspalvelujen valinnanvaihtoehtoja ja selkeyttää hinnoittelua. Asiakkaalla on paremmat mahdollisuudet vertailla julkisten ja yksityisten hoitopaikkojen hintatasoja. Riippumatta perheiden tulotasosta, perheiden mahdollisuudet käyttää järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien tuottamia palveluja lisääntyvät. (Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.) Yksityisen päivähoidon palveluseteliä voi hakea Oulun kaupungissa kirjoilla oleva henkilö. Asiakas valitsee itse palveluntuottajan ja tekee Oulun kaupungille sähköisen palvelusetelihakemuksen. Palveluseteli myönnetään sen jälkeen, kun lapsesta on tehty sijoituspäätös sähköiseen Effica-päivähoitojärjestelmään. Asiakasta tiedotetaan palvelusetelin myöntämisestä ja setelin euromääräisestä arvosta sähköisellä päätöksellä. Tieto asiakkaalle myönnetystä palvelusetelistä toimitetaan myös palveluntuottajalle. Asiakas tekee palveluntuottajan kanssa kirjallisen palvelusopimuksen. Kaupunki ei ole sopimusosapuoli, mutta palveluntuottaja toimittaa kaupungille kopion asiakkaan ja palveluntuottajan tekemästä palvelusopimuksesta. Myös jokaisesta lapsesta palveluntuottaja toimittaa kaupungin viranhaltijalle lasta koskevan hoitosopimuksen. Palvelusetelillä Oulun kaupunki korvaa palveluntuottajalle tuottajan ennalta ilmoittamat kustannukset Oulun kaupungin ennalta määrittämään arvoon asti. Yksityisen päivähoidon palveluseteliasiakkaan asemaan sovelletaan palvelusetelilakia (569/2009) sekä lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Mahdollisissa reklamaatiotilanteissa asiakkaalla on oikeus käyttää kuluttajaoikeuden mukaisia

⁷ Perhepäivähoidon palvelurahalla tarkoitetaan yksityisessä perhepäivähoitossa hoitajan omista alle esiopetusikäisistä lapsista tiettyjen edellytysten mukaisesti maksettavaa korvausta.

oikeusturvakeinoja, jolloin asiakkaaseen sovelletaan kuluttajansuojalakia (38/1987). (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 4-5, 9, 13, 16 - 17; Haastattelu Veki, 14.3.2013.)

Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluseteli on asiakkaalle tulosidonnainen. Palvelusetelin laskennallinen arvo jakaantuu tosiasialliseen palvelusetelin arvoon ja asiakasmaksuosuuteen. Palvelusetelin tosiasiallinen arvo maksetaan palveluntuottajalle. Palveluseteli myönnetään vähintään kuukauden ajaksi ja sitä maksetaan palveluntuottajalle hoitosuhteen irtisanomiskuukauden loppuun. Laskennallinen arvo on määritelty alle 3-vuotiaan ja yli 3-vuotiaan sekä 6-vuotiaan lapsen hoidon mukaan tasasummaksi. Maksimieumäärä keväällä 2013 oli yli 3-vuotiaasta lapsesta 740 € ja alle 3-vuotiaasta lapsesta 1040 €. Kuusivuotiaiden lasten päivähoitoon kuuluu esiopetus, jolloin kuusivuotiaiden lasten osalta vanhempien omavastuuosuutta pienennetään koulujen lukuvuoden aikana erillisellä kertomella. Palveluntuottajalle keväällä 2013 palvelusetelin arvo oli x 1,40. Jotta kuusivuotiaan lapsen päivähoitoon myönnetään palveluseteli, tulee päiväkodissa olla vähintään viisi esiopetusikäistä lasta. Myös erityisen tuen tarpeessa oleville lapsille on olemassa oma korotettu palveluseteli. Palveluseteli myönnetään kiertävän erityislastentarhanopettajan tai varhaiserityiskasvattajan lausunnon perusteella. Asiakasmaksuosuus määräytyy perheen tulojen ja henkilölukumäärän perusteella, jotka otetaan huomioon sosiaalihuoltolain 3 a luvun mukaisesti. Perheen omavastuu on sidoksissa perheen tuloihin ja perheen kokoon vastaavasti kuin kunnallisen päivähoidon asiaksmaksu. (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 4-5, 13, 16 - 17; Haastattelu Veki, 14.3.2013.)

Oulun kaupunki hyväksyy palveluntuottajat palvelusetelilain edellyttämällä tavalla. Palveluntuottajan toiminnan painopiste on toiminnan markkinoinnissa ja laadukkaan palvelun tuottamisessa. Palveluntuottajaa sekä Oulun kaupunkia sitoo Oulun kaupungin Päivähoidon sääntökirja⁸, jossa on selvitetty muun muassa hyväksymiskriteerit, palveluntuottajan velvoitteet ja vastuu sekä yleiset vaatimukset. Sääntökirja on sitoumuksellisesti molemminpuolinen ja vuorovaikutteinen. Oulun kaupungin on pidettävä luetteloa hyväksymistään palveluntuottajista ja valvottava palvelun laatua palvelujen tuottamisen yhteydessä. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) edellyttää, että palvelun tason on vastattava vähintään kunnallisen palvelun tasoa. ”Palvelujen tuottajan tuottamien palvelujen on jatkuvasti vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta ja että palveluntuottaja toteuttaa asiakkaansa

⁸ Tässä tutkielmassa tarkoitetaan Oulun kaupungissa syksyllä 2011 käyttöön otettua varhaiskasvatussektorin sääntökirjaa. Sääntökirjaa on päivitetty kevään 2013 aikana. Päivitetty sääntökirja on otettu käyttöön 1.8.2013 alkaen. (Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.)

oikeuden laadultaan hyvään päivähoitopalveluun” (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 8, 10.)

Palveluntuottaja sitoutuu informoimaan Oulun kaupunkia tuottamiensa palvelujen laadun valvonnasta sekä palvelujen osalta asiakasturvallisuudesta. Palveluntuottaja informoi Oulun kaupunkia muun muassa oman henkilöstönsä valmiuksista pitää yllä ammattitaitoaan. Palvelun laadun samansuuntaisuutta koko varhaiskasvatuksen sektorilla pidetään yllä julkisen ja yksityisen sektorin henkilöstölle järjestettävillä yhteisillä koulutustilaisuuksilla. Toimintaprosessien ja palvelujen sisältövaatimusten osalta palveluntuottaja toimittaa Oulun kaupungille päiväkotikohtaiset varhaiskasvatus- ja esiopetussuunnitelmat, joissa palveluntuottaja määrittää toimintansa toiminnalliset painopistealueet ja laadulliset kriteerit. (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 9, 14; Haastattelu Veki, 14.3.2013).

Oulun kaupungin taholta laatua valvotaan säännöllisillä tarkastuskäynneillä sekä asiakaskyselyillä. Asiakaskyselyt tehdään sähköisessä muodossa joka toinen vuosi, yhtä aikaa sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Kyselyjen tulokset annetaan palveluntuottajalle tiedoksi. Viimeisin asiakastytyväisyyskysely, koskien kaikkia hoitomuotoja, sekä kunnallista että yksityistä varhaiskasvatusta, on tehty 18.2 - 3.3.2013. (Haastattelu Veki, 14.3.2013.)

5.2 Tutkimuksen menetelmälliset lähtökohdat ja tutkimusasetelma

Yhteiskunnallisesta kontekstista käsin tarkasteltuna tämän tutkimuksen sekä teorian että empiirisen aineiston taustalla on päivähoidon funktion kehittyminen perheille tarkoitettuun sosiaalipalveluista kohti lapsen subjektiivisen oikeuden sisältävää varhaiskasvatuspalvelua, jonka monimuotoisuutta on pyritty lisäämään palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla. Pirttilä (1979) korostaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta kokonaistutkimuksena, jonka teoriat ja käsitteet ovat sidoksissa aihealueidensa sisäiseen historiaan. Tutkittava ilmiö on pyrittävä näkemään oman kehityksensä puitteissa, ajallisesti ehdollisena. (Pirttilä 1979, 21 - 22.) Fenomenologis-hermeneuttisen metodin mukaan ihmistä tutkitaan suhteessa omaan elämäntodellisuuteen, jossa kokemus muotoutuu merkityksistä. Ihmisen toimintaa voidaan ymmärtää hänen toimintansa merkitysten pohjalta. Tutkimuksen osalta keskeistä on kokemuksen, merkityksen ja yhteisöllisyyden käsitteet. Ihmisen toiminta nähdään intentionaalisena, tarkoituksenmukaisesti suuntautuneena. Fenomeno-

logia pyrkii ymmärtämään jonkin tutkittavan alueen ihmisten sen hetkistä merkitysmaailmaa. (Laine 2007, 28 - 31.) Tässä tutkimuksessa voidaan olettaa, että yksityisen päivähoidon palvelusetelin valinneilla vanhemmilla on subjekteja yhdistäviä merkityksiä. Heillä on yhteinen kokemusmaailma yksityisesti tuotetun päivähoidon palvelusetelijärjestelmään kuuluvana asiakkaana. Asiakkuus näyttäytyy kunkin yksilön tarpeiden ja toiveiden valossa.

Tutkimuksessa asiakasta tarkastellaan voluntaristisen ihmiskäsityksen kautta, rationaalisena sosiaalisena toimijana. Raunion (1999, 92-93) mukaan voluntaristinen ihmiskäsitys painottaa tavoitteisiin pyrkivää ja omasta elämästään vastuuta ottavaa ihmistä, jonka sosiaalinen todellisuus on tulkintoihin perustuvaa ja ihmisen omalla toiminnallaan ja omilla valinnoillaan muutettavissa. Voluntaristisessa katsantokannassa ihmisellä on mahdollisuus hallita sosiaalista ympäristöään ja omaa elämäänsä valitsemalla omien tarpeidensa mukaisia keinoja päämääriensä saavuttamiseksi, vaikka tavoiteltavat päämäärät olisivatkin valmiiksi yhteiskunnan taholta annettuja.

Tutkimus on tapaustutkimus (case study), jossa sovelletaan aineistotriangulaatiota yhdistelemällä useammanlaisia aineistoja keskenään. Aineiston keruu, analyysi, tulkinta ja raportointi kietoutuvat yhteen (vrt. Eskola & Suoranta 1998, 16, 69; Viinamäki & Saari 2007, 181 – 182.) Tässä tutkimuksessa oli perusteltua käyttää useammanlaisia aineistoja, koska tutkimus aihealueensa osalta sijoittuu yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna sekä makro- että mikrotasolle. Tutkimuksen pääaineisto oli lomakekyselynä kerätty empiirinen aineisto, jonka antamia tuloksia peilattiin teoriaosuuteen. Lomakekyselyn suunnittelu pohjautui teoriaosuuteen sekä teemahaastattelun antamaan reaaliaikaiseen tietoon. Tutkimusmenetelmäksi muotoutui kvantitatiivinen kuvaileva metodi, jossa aineiston käsittelyä ohjasi aineistolähtöisyys sekä substanssi.

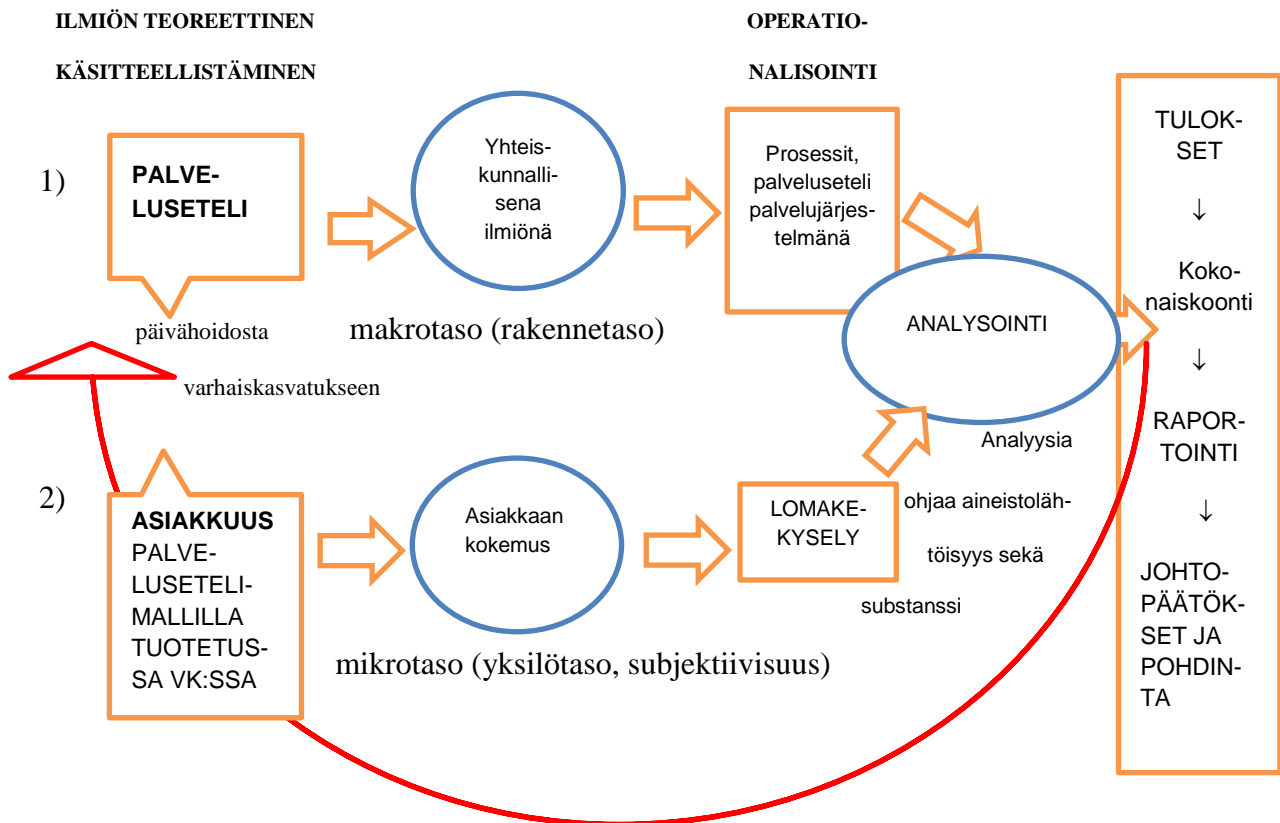
Monet yhteiskuntatieteilijät (Eskola & Suoranta 1998, 14; Töttö 2000; Alastalo 2005, 285; Viinamäki 2007; Hirsijärvi & Hurme 2008) toteavat, että empiirisen tutkimuksen todellisuus ei ole menetelmien osalta kahtiajakautunut kvantitatiivisiin tai kvalitatiivisiin tutkimustapoihin. Ne eivät ole vastakkaisia toisilleen, vaan niitä voi yhdistää samassa tutkimuksessa. Viinamäki (2007, 176-177) toteaa, että triangulatiivisen tutkimusasetelman perustavoitteena on luotettavuuden lisääminen. Triangulatiivisesti tutkittavasta ilmiöstä voidaan saada monipuolinen ja sensitiivinen kuva, koska se mahdollistaa ilmiön samanaikaisen tarkastelun sekä yksilö- että rakennetasolla. Myös Hirsijärvi ja Hurme (2008, 26-33) kuvaavat kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen aineiston käyttöä triangulaationa, jossa aineistot täydentävät toinen toisiaan. Samanaikaisesti ja samalla menetelmällä saatua tietoa voidaan käsitellä sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti. Yh-

teiskunnallisessa tutkimuksessa kvalitatiivinen ote tuo esille tutkittavien havainnot tilanteesta. Raunion (1999, 345) mukaan kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen menetelmän toimivuus riippuu siitä, halutaanko tutkittavaa ilmiötä analysoida yhteiskunnan makrotasolla vai sosiaalisen vuorovaikutuksen mikrotasolla, onko tutkimuksen kohteena sosiaalinen todellisuus rakenteiden ja prosessien kannalta vai ollaanko kiinnostuneita erojen ja riippuvuuksien yleisyydestä väestössä. (ks. myös Töttö 2000, 73.) Layderin (1993, 109-115) mukaan kvantitatiiviset menetelmät sopivat makrotason tietojen keräämiseen ja jakautumisen tutkimiseen, mutta mitä lähemmäs mikrotasoa tutkimus sijoittuu, sitä enemmän tarvitaan yksilöä ja vuorovaikutustilanteita analysoivaa kvalitatiivista tutkimusta. Sosiaaliseen toimintaan ja yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen kohdistuvan tutkimuksen tulee perustua merkitysten analyysiin ja tilannesidonnaisuuksien ymmärtämiseen.

Metsämuuronen (2006, 214-215, 258) toteaa, että tapaustutkimus voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, jossa monipuolisia ja eri tavoin hankittuja tietoja hyväksi käyttäen voidaan tutkia nykyistä tapahtumaa tai toimivia ihmisiä tietyssä ympäristössä. Tapaustutkimus voidaan määritellä myös toiminnassa olevan tapahtuman tutkimiseksi, jossa tutkittavasta tapauksesta pyritään kokoamaan monipuolisesti tietoja. Ilmiön syvälliseksi ymmärtämiseksi myös tilastotieteellisen aineiston käyttö on hyväksyttävää. Pirttilä (1979, 27-30) erottaa empiirisen ja teoreettisen tutkimustason toisistaan. Empiirisellä tasolla liikkuva tutkimus etsii empiirisiä yhteyksiä ja säännönmukaisuuksia, jossa yhteiskunnalliset ilmiöt esiintyvät yksilön käyttäytymisessä, arvostuksissa ja asenteissa. Empiirisen materiaalin muokkaus tapahtuu matemaattisten ja tilastollisten menetelmien avulla. Teoreettisella tietotasolla pyritään etsimään selityksiä, kun taas teoreettisella tutkimustasolla löydetty ilmiöt perustuvat havaittujen ja kuvattujen ilmiöiden olemukseen, joiden ymmärtämiseen tarvitaan ajatteluvalmiutta ja ymmärrystä. Pirttilän mukaan määrä edellyttää aina laatua ja laadulla on aina määrällinen ilmaisu.

Tutkimuksen konteksti ja toteutuksen tausta on kuvattu luvussa 5.1, alkaen sivulta 45. Tutkimusasetelma on kuvattu kuviossa 5, sivulla 51. Tutkimuksen lähestymistapa on teorialähtöinen. Tutkimus etenee teoriasta empiiriseen tarkasteluun. Tavoitteena on sekä kvantitatiivisilla että kvalitatiivisilla menetelmillä saavuttaa ilmiöiden prosessiluonne, jossa asiakasnäkökulman osalta vanhempien osallisuus on keskeistä. Tutkimuksessa asiakkaan asema nähdään aktiivisena palvelun kuluttajana, johon päivähoiton kontekstiyhteyden ja erityispiirteiden mukaisesti sovelletaan sosiaalihuoltolakien lisäksi myös kuluttajansuojalakeja. Asiakkaalla on oltava tietoa palveluntuottajien tuotantomuodoista ja laadusta, jotta hän voi tehdä valintansa.

PALVELUSETELILLÄ TUOTETTU VARHAISKASVATUSPALVELU OULUSSA



Kuvio 5. Tutkimusasetelma

Tutkimuksen aihealueet ovat palveluseteli ja asiakkuus (kuvio 5). Aihealueiden valinta tämän tutkimuksen kontekstissa pohjautuu Pirttilän (1979) ajatukseen, jossa tiedon ja arkitiedon tehtävä on vastata ihmisten toiminnassaan kokemiin alati muuttuviin ongelmiin. Arkitieto kertoo yksilön suhteen tarkasteltavaan ongelmaan. Käyttäytymistapojen muutokset sosiaalisessa arki ajattelussa on aina merkki muutoksista yhteiskunnallisissa rakenteissa. Suomalaisessa yhteiskunnassa arkitiedon merkittävyys korostuu muun muassa vallan käyttämisenä päätöksenteossa. (Pirttilä 1979, 11, 18.) NPM:n (New Public Management) oppeihin perustuen yksityisen palvelutuotannon lisääminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa on tasaisesti kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien. Varhaiskasvatussektorin palvelusetelijärjestelmää voidaan pitää yhtenä lähitulevaisuudessa laajenevana ja monimuotoistuvana vaihtoehtona tuottaa yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa varhaiskasvatuspalvelua. Palveluseteliä tarkastellaan aikaisempaan tutkimustietoon ja erilaisiin selvityksiin pohjautuvana makrotason yhteiskunnallisena ilmiönä, joka on vaikuttanut yksilön / perheiden arki ajatteluun. Perheiden osalta arki ajattelun todentumis-

ta tarkastellaan empiirisesti kerätyn lomakekyselyaineiston pohjalta. Tutkimuksen kontekstina on Oulun kaupungin varhaiskasvatussektorin palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu.

Tutkimuskysymys on:

Miten perheet ovat kokeneet yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisen?

Tutkimuskysymys jakautuu kolmeen alakysymykseen:

- 1) Miten palveluseteliprosessissa painotettu asiakkaan valinnanvapaus on toteutunut?
- 2) Miten perheet ovat kokeneet palveluseteliprosessit?
- 3) Miten perheet ovat kokeneet palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen laadun?

Tässä tutkimuksessa prosesseilla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, sekä niihin liittyviä tekijöitä, joilla tuotetaan asiakkaalle asiakkaan toiveita kunnioittava, tarkoituksenmukainen ja laadukas palvelu. Prosessit asemoituvat Oulun kaupungin käytäntöihin palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun palvelukokonaisuuden laadun varmistamisesta. Fockin (1988, 28-29) mukaan kokonaislaadulla tarkoitetaan asiakkaan kokemaa elämystä, arvostusta tai palvelusta saamaansa vaikutelmaa. Palvelun tuottamisen lähtökohtana on ajatus, että toiminta on palvelun käyttäjiä varten, eikä päinvastoin.

Erätuuli, Leino ja Yli-Luoman (1994, 17) mukaan tutkimuksen teoreettinen relevanssi pitää sisällään yleistettävän ja teoreettisesti merkittävän kysymyksen asettelun. Mittarin jokaisen osion on noustava tutkimuksen taustasta ja osioiden tulee linkittyä tutkimuksen ongelmiin. Tässä tutkimuksessa aihealueet on johdettu teoriataustasta, johon tutkimusongelmat linkittyvät. Tutkimusongelma ja alaongelmat on aseteltu niin, että niissä korostuu Oulun palvelumallin 2020 asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä määrittävä tematiikka:

”Kaikkea toimintaa ja sen kehittämistä ohjaa asiakkaan kokema palvelun arvo siten, että lähtökohtina ovat

- asiakkaan tarpeet ja lähtökohdat
- palveluntuottajan valinta
- vuorovaikutussuhteen laatu asiakkaan ja palveluntuottajan välillä
- asiakkaan vaikutusmahdollisuudet palvelun sisältöön

Keinoja asiakaslähtöisyyden tuomiseen organisaation toimintaan ovat mm. prosessijohtaminen, palvelusetelit ja valinnanvapaus, arviointi, palvelumuotoilu sekä osallistaminen ja vaikuttaminen”

(Oulun palvelumalli 2020, 79)

Oulun varhaiskasvatusjärjestelmän reaaliaikaisia tietoja palvelusetelikäytäntöjen osalta tarkistettiin teemahaastattelun avulla. Haastateltavana oli Oulun varhaiskasvatuksen palvelukoordinaatto-

ri, jonka tehtäväkenttään sisältyy yksityisen varhaiskasvatuspalvelujen koordinointi sekä valvonta. Tutkimuskysymykseen ja kyselylomakkeeseen pohjautuvat haastattelun aihealueet olivat etukäteen määrätty (liite 2). Teemahaastattelu toteutettiin etukäteen sovittuna ajankohtana. (vrt. Eskola & Vastamäki 2007, 25 – 43.) Fenomenologisen haastattelumetodin mukaisesti haastattelutilanne oli avoin, luonnollinen ja keskustelunomainen tapahtuma, jossa haastateltavalle pyrittiin antamaan mahdollisimman paljon tilaa. (vrt. Laine 2007, 37.) Haastattelun tavoitteena ei ollut varsinaisen tutkittavan aineiston lisääminen tai täydentäminen, vaan tutkimuksen teoriaosuuden sitominen nykytilaan sekä konkreettiin ja mitattavaan todellisuuteen. Haastattelun avulla pyrittiin peilaamaan Oulun varhaiskasvatuksen palvelusetelikäytäntöjen nykytilaa teoriataustaan kyselylomakkeen laadintavaiheessa. Tavoitteena oli tutkimuskysymysten tarkoituksenmukainen jaotteleminen ja hienosäätö vastaamaan Oulun palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelujen todellisia käytäntöjä keväällä 2013.

5.3 Aineisto ja aineiston keruu

Empiirisen aineiston keruu toteutettiin [www-lomakekyselynä](#) Webropol -ohjelman avulla. Webropol -ohjelman käyttö lomakekyselyn suorittamiseksi perustui palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvien päiväkotien sijainnin hajanaisuuteen sekä kyselyn kohteena olevien palveluseteliä käyttävien asiakkaiden / perheiden lukumäärään. Tavoitteena oli kyselyn kohteena olevien asiakkaiden nopea ja vaivaton saavuttaminen sekä sähköisten vastausten muuttaminen suoraan käsiteltäväksi tiedostoksi, mikä helpottaa ja nopeuttaa tutkimusaineiston analysointia. Sähköisten vastausten siirtäminen suoraan tiedostoksi poistaa muun muassa tallennusvirheet, joita voi tulla kyselylomakkeiden tallentamisessa ATK-tietokantaan. (vrt. Valli 2007, 111.) Etukäteen tehdyn selvityksen mukaan valitun aineiston piiriin kuuluvissa päiväkodeissa oli käytössä sähköinen Muksunetti -ohjelma, jonka postituslinkin kautta päiväkotien johtajat ja / tai vastuulastentarhanopettajat lupautuivat lähettämään perheille kyselylomakelinkin.

Lähtöoletuksena oli palvelusetelin soveltuvuus varhaiskasvatussektorille, koska asiakkaan, tässä tutkimuksessa lapsen vanhemmat, ovat kykeneviä päättämään lapsensa päivähoidon rahoitusmuodosta. Vanhemmilla on aktiivinen rooli ja heillä on arjen mukanaan tuoma tietoisuus ja näkemys oman lapsensa varhaiskasvatuksen tarpeista. Toisena lähtöoletuksena oli ajatus siitä, että vanhemmat ovat itse tietoisesti valinneet varhaiskasvatuksen palveluntuotantomuodoksi palvelusetelijärjestelmällä tuotetun päivähoidon.

Päiväkotien osalta tutkimukseen kuuluivat kaikki huhtikuussa 2013 toiminnassa olevat yksityiset päiväkodit, jotka olivat olleet mukana Oulun palveluseteli-hankkeessa aikavälillä 1.10.2010 - 30.6.2011 ja joissa palvelusetelin käyttöön oli siirrytty 1.8.2011 alkaen (29 päiväkotia). Tutkimus ei kohdistunut niihin päiväkoteihin, jotka olivat tulleet palvelusetelin piiriin vasta 1.8.2011. Tutkimukseen ei kuulunut myöskään ne päiväkodit, joissa toiminta oli jostain syystä loppunut (1 päiväkotia). Rajausta perustui ajatukseen, että palveluntuottaja on osallistunut Oulun kaupungissa toteutettuun päivähoidon sähköiseen palveluseteli-hankkeeseen, jolloin palveluntuottajalla on jonkin verran kokemusta Oulun kaupungin päivähoidon sääntökirjan sisältämien menettelytapaohjeiden noudattamisesta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tutkittu palveluntuottajan toimintaa, vaan palveluntuottajan kokemus ja menettelytavat heijastuvat asiakkaan kokemukseen palvelun tarkoituksenmukaisuudesta ja laadusta.

Asiakkaiden osalta tutkimuksen aineisto koostui edellä määriteltujen päiväkotien asiakasperheistä, jotka olivat valinneet rahoitusmuodoksi Oulun kaupungin määrittämän palvelusetelin. Perheiden osalta kriteerinä oli, että päivähoitosuhde oli ollut voimassa 1.8.2010 tai sen jälkeen ja perheillä oli oltava edelleen voimassa oleva päivähoitopäätös palvelusetelijärjestelmään kuuluvassa päiväkodissa kyselyn toteuttamishetkellä, huhtikuussa 2013, jolloin perheen kokemus yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetusta varhaiskasvatuspalvelusta oli reaaliaikainen. Aineisto ei sisältänyt perheitä, joiden päivähoitosuhde oli jostain syystä päättynyt 31.3.2013 mennessä, muun muassa koulunsa syksyllä 2012 aloittaneet lapset. Osalla koulunsa aloittavista lapsista oli kuitenkin edelleen pienempiä sisaruksia palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä, joten perheiden lukumäärään ei välttämättä vaikuttanut perheen yhden lapsen koulun aloitusvuosi 2012.

Kysymyslomake laadittiin teorialähtöisesti, jossa keskeistä oli asiakkaan kokemus palvelusetelillä tuotetusta varhaiskasvatuspalvelusta. Oulussa palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamisella on tavoiteltu asiakkaan valinnanvapauden, asiakaslähtöisyyden ja palvelun laadun kehittämistä (Oulu, kehittämisohjelmat; Oulun palvelumalli 2020), mikä ohjasi kysymysten sisällön merkitystä. (vrt. Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994.) Kysymyksillä pyrittiin etsimään vastauksia, miten palvelusetelimallin käyttöönotto on toteutunut Oulussa ja miten se on näyttäytynyt asiakkaan kokemana. Kysymysten pääaihealueet olivat tutkimusasetelman mukaisesti palveluseteli ja asiakkuus (ks. tutkimusasetelma s. 51). Makrotason kysymyksillä pyrittiin etsimään vastauksia asiakkaan palvelusetelijärjestelmän valintaan vaikuttavista tekijöistä, sekä vastauksia asiakkaan näkemys palveluketjun toimivuudesta, sisällöstä ja laadusta. Mikrotason kysymyksillä pyrit-

tiin etsimään vastauksia asiakkuuden toteutumisesta ja roolista sekä palvelutuotantomuodon että palveluntuottajan valitsijana. Mikrotason yksilöllistä arkiarjittelua ja subjektiivista käsitystä palvelusetelillä tuotetun palvelun laadusta pyrittiin tuomaan esille muun muassa tarkentavilla avokysymyksillä.

Alkula, Pöntinen ja Ylöstalo (1994, 35, 44-45, 120) toteavat, että etenkin kvantitatiivisen tutkimuksen aineiston keruu on kertaluontoista ja peruuttamatonta, jolloin aineistoa ei voida myöhemmin täydentää eikä lisätä. Tutkimuksen ja kerättävän aineiston luonne määrittyy etukäteisnäkemyksistä ja etukäteen laaditun viitekehyksen pohjalta. Valmiiden vastausvaihtoehtojen luokittelu ja kategorisointi etukäteen vaatii jo olemassa olevien käsitteiden jäsentämistä. Eskolan (1975, 87) mukaan jokaisella käsitteellä on kaksi määritelmää: teoreettinen määritelmä, joka liittää käsitteen teoriaan sekä operationaalinen käsite, joka liittää sen konkreettiseen havaintotodellisuuteen. Tässä tutkimuksessa lomakkeessa esitetyt kysymykset operationalisoitiin Oulun kaupungin varhaiskasvatussektorin palvelusetelijärjestelmän sääntökirjan ohjeistuksen keskeisimmän tematiikan mukaisesti. Sääntökirja on kuvaus Oulun kaupungin ja palveluntuottajan sopimasta palvelukokonaisuudesta. Sääntökirja määrittää kunnan, palveluntuottajan ja asiakkaan asemaa palvelusetelijärjestelmässä. (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki.) Onnistuneen operationalisoimisen tavoitteena oli Eskolan ajatus: ”Teorian kriteeri on käytäntö”, jolloin teoria on osattava konkretisoida niin, että se jäsenyntyneellä tavalla heijastaa todellisuuden monimuotoisuutta. (Eskola 1975, 92.) Todellisuuden nykytilaa konkretisoitiin kysymyslomakkeen kysymysten laadintavaiheessa siten, että kysymyksissä korostui teemahaastattelusta (Haastattelu Veki, 14.3.2013) peräisin oleva reaaliaikainen tieto Oulun varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmän nykykäytännöistä.

Kysymyslomakkeen suunnittelu ja laadinta ajoittui tammikuun loppupuolelta huhtikuun alkupuolelle 2013. Kysymysten hioutuminen lopulliseen muotoonsa oli monen eri vaiheen tulos. Lomakkeen suunnittelussa oli otettava huomioon Webropol -sovelluksessa mahdollisimman hyvin toimiva kysymyksen muotoilu. Kysymyslomake (liite 3) jäsenneltiin kokonaisuudeksi, joka jakaantui taustakysymysten (A) jälkeen kolmeen pääalueeseen: Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen valinta (B), Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu (C) ja Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laatu (D). Taustakysymykset johdettiin osittain teoriataustasta, osittain tutkijan omasta positiosta, joka perustuu tutkijan pitkäaikaiseen työkokemukseen julkisen varhaiskasvatuksen sektorilla. Kysymyslomake sisälsi sekä määrällisiä että laadullisia kysymyksiä. Määrällisten ja laadullisten kysymysten yhdistämisellä tässä tutkimuksessa pyrittiin

Raunio (1999) toteamuksen mukaisesti tutkimuskohteen tilastolliseen edustettavuuteen tutkimuskohteen muodollisista piirteistä, yhteisistä ominaisuuksista ja säännönmukaisuuksista. Kvalitatiivisten kysymysten avulla tavoitteena oli aineiston analysointivaiheessa ilmiön sisäisen dynamiikan syvällisempi ymmärtäminen, jossa sosiaalisen todellisuuden rakenteelliseen ja prosessuaaliseen puoleen keskittyneet kysymykset täydentävät toinen toisiaan (Raunio 1999, 344 - 345.) Ilmiön syvällisempään ymmärtämiseen pyrittiin lisäämällä Likert -asteikollisten osioiden loppuun avokysymyksiä. Avokysymyksillä pyrittiin syventämään Likert -asteikolla saatavia vastauksia, sekä saamaan mahdollisesti esille niitä potentiaalisia vastauksia, joita ei osattu kysymyslomakkeen laadintavaiheessa ennakoida. (vrt. Kananen 2011, 125.)

Likert -asteikolliset kysymykset määriteltiin vastattavaksi neljän eri vaihtoehdon mukaan: 1) täysin eri mieltä 2) jokseenkin eri mieltä 3) jokseenkin samaa mieltä ja 4) täysin samaa mieltä. (vrt. Kananen 2008, 23; Valli 2007, 116.) Aineiston analysoinnin helpottamiseksi ja aineiston koodaamiseksi selkeästi negatiivisiin / eriäviin, ja positiivisiin / samaa mieltä oleviin mielipiteisiin, vaihtoehto ”en osaa sanoa” jätettiin pois. Perusteena oli myös lähtöoletus, että vanhemmilla on riittävästi kokemusta yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun päivähoidon toteutumisesta, ja heillä on jonkinlainen mielipide lapsensa toteutuneesta päivähoidosta. Vastaaja haluttiin pakottaa olemaan jotain mieltä, jolloin todellisten vastausten saantimahdollisuus lisääntyy. (vrt. Valli 2010, 223 – 225.) Ajatuksena kuitenkin oli, että jos kerätyssä aineistossa toistuvasti joku kysymys esiintyy vastaamattomana, koodataan kysymys analysointivaiheessa ”en osaa sanoa, en tiedä”.

Lomakkeen testaus ajoittui maaliskuun loppupuolelle: 27.3.2013 lomake lähetettiin kymmenelle henkilölle testattavaksi. Lomakkeen testaajat edustivat vapaamuotoisesti valittuja ”lapsen vanhempia” joilla ei keväällä 2013 ollut omia lapsia palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä. Jokaisella testaajalla oli kuitenkin omia lapsia, jotka ovat joskus olleet julkisen varhaiskasvatuksen piirissä. Lomakkeen testaajien joukossa oli myös Oulun varhaiskasvatuksen palvelukoordinaattori, jonka tehtäväkenttään sisältyy yksityisen varhaiskasvatuspalvelujen koordinointi sekä valvonta. Lomakkeen testaajien joukossa oli myös kaksi tilastotieteilijää⁹, joista toinen testasi ja tarkisti lomakkeen teknisen toimivuuden Webropol-ohjelmassa.

⁹ Kannustuksesta kvantitatiivisen tutkimuksen tekemiseen, sekä ohjauksesta ja avusta lomakesuunnittelun ja Spss -ohjelman osalta kiitän Lapin yliopiston tilastotieteiden opettaja Helena Laukkalaa ja ystävääni Oulun psykiatrian klinikan tilastotieteilijä Helinä Hakkoa. Helinä Hakko opasti minua myös Webropol-ohjelman käyttöön lomakesuunnittelun yhteydessä.

Empiirisen aineiston keruun kohteena oli 28 päiväkotia. Päiväkoteja aktivoitiin mukaan tutkimukseen 27. - 28.3.2013 ottamalla henkilökohtaisesti puhelimitse yhteyttä jokaisen päiväkodin johtajaan tai vastuulastentarhanopettajaan. Henkilökohtaisen yhteydenoton ja ohjeistuksen lisäksi jokaiselle lähetettiin kirjallinen tieto ja ohjeistus tulevasta tutkimuksesta myös sähköpostitse. Ohjeistuksessa pyydettiin lähettämään yksi Webropol -linkki jokaiselle perheelle. Empiirisen aineiston keruun kohteena olevien suomalaisten päiväkotien lisäksi aineistoon kuului yksi ruotsalainen päiväkoti ja yksi englanninkielinen leikkikoulu. Näiden kahden päiväkodin osalta puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa kävi ilmi, että kaikki vanhemmat eivät puhu suomen kieltä. Näissä päiväkodeissa osa vanhemmista oli toivonut, että kaikki tämän tyyppinen posti annettaisiin heille käteen paperiversiona. Tästä johtuen ko. päiväkotien esimiehet toivoivat kyselylomakkeen Word-version lähettämistä myös sähköpostitse, jolloin he tulostaisivat lomakkeen ja auttaisivat perheitä lomakkeen täyttämisessä. Toivomuksen mukaisesti Webropol -kyselystä muokattiin Word-versio, joka lähetettiin sähköisenä sekä Ruotsalaiseen päiväkotiin että Englanninkieliseen Leikkikouluun yhtä aikaa Webropol -kyselylinkin lähettämisen kanssa.

Aineiston keruuvaihe oli suunniteltu huhtikuun loppupuolelle 15. - 26.4.2013, jolloin perheillä oli jo riittävän pitkä päivähoiton toimintakausi takana. Tuolloin myös usein hiihtolomaviikolle tai pääsisäisen ympärille ajoittuvat lapsiperheiden talvilomaviikot eivät olleet esteenä vanhempien mahdollisuuteen vastata kyselyyn. Tilanteen 24.4.2013 mukaan päiväkodeista oli Webropol -linkkejä lähetetty 486 kappaletta. Sähköisiä vastauksia oli saapunut 59. Vastausprosentti oli tuolloin vain 12 %, mistä johtuen aineiston keräysaikaa jatkettiin 17.5.2013 asti. Jatketusta aineiston keräysajasta tiedotettiin päiväkoteihin sähköpostitse, jossa pyydettiin jakamaan tietoa edelleen aineistoon kuuluville perheille sähköisen postituslistan kautta. Tietoa keräysajan jatkamisesta pyydettiin välittämään myös päiväkotien ilmoitustauluilla.

Jatketun aineiston keruun jälkeen (20.5.2013 mennessä) 22 päiväkotia ilmoitti lähettämiensä Webropol -kyselylinkkien määrän, mikä oli tässä vaiheessa yhteensä 550 linkkiä. Webropolin kautta sähköisiä vastauksia kyselyyn tuli 83. Paperilomakkeella oli vastannut 3 henkilöä. Vastauksia saatiin siis yhteensä 86 kpl, jolloin koko aineiston vastausprosentti suhteessa lähetettyjen kyselylinkkien määrään oli 16 %.

5.4 Aineiston analysointi

Tutkimusaineisto siirrettiin Webropol -ohjelmasta SPSS- tilasto-ohjelmaan (Statistical Package for the Social Sciences). Ennen aineiston syvällisempää analysointia, tarkasteluun otettiin kokonaisaineiston osalta katoanalyysi, mikä tässä tutkimuksessa muodostui suureksi. Kadon synnyn erittelyä ja pohdintaa suoritettiin erityisesti taustakysymysten osalta. (vrt. Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 140.)

Aineiston analysointivaiheessa kunkin vastauslomakkeen vastauksia tarkasteltiin erillisinä vastauksina vastauslomakkeen mukaisina väittäminä. Likert -asteikollisia kysymyksiä tarkasteltiin kysymyslomakkeen mukaisesti selkeinä yhden muuttujan taulukoina, joista saatiin tarkkaa ja yksityiskohtaista tietoa vastausten jakautumisesta asteikolle 1-4. Kyselylomakkeessa kysyttiin eri osioissa saman ominaisuuden eri osa-alueita, mistä johtuen Likert -asteikollisia taulukoita verrattiin myös toisiinsa. Tämän jälkeen tehtiin uusia summamuuttujia niistä aihealueista, jotka selkeimmin nousivat esille Likert -asteikollisten taulukoiden vastauksista tarkasteltaessa muuttujien keskiarvoja. Muuttujien yhdistämisessä noudatettiin tutkimuksen alakysymysten teemoittelua (ks. sivu 52): 1) valinnanvapaus, 2) palveluseteliprosessien ja 3) laadun kokeminen. Vastausten jakaantumista vastaajien kesken tarkasteltiin ristiintaulukoimalla uusia summamuuttujia ja kyselelyyn vastanneita henkilöitä.

Vastauslomaketta tarkasteltiin kuitenkin myös kokonaisuutena. Avokysymyksiä tarkasteltiin ennakkoon ja ne luokiteltiin ryhmiin saatujen vastausten perusteella. Aluksi vastauksia pyrittiin luokittelemaan pientenkin vivahde-erojen mukaan, mutta myöhemmin luokkia tiivistettiin yhdistämällä läheisiä luokkia toisiinsa. Aineiston pienuudesta johtuen avokysymysten luokittelu muodostui suhteellisen karkeaksi. Avokysymyksiä tarkasteltiin myös laadullisin menetelmin teemoittelemalla eri vastauksia, vertailemalla vastauksia tilastollisesti saatuihin jakaumiin, sekä vertailemalla avokysymyksistä saatuja vastauksia toisiinsa. (vrt. Valli 2007, 210.) Joidenkin kysymysten osalta vastaus oli jätetty antamatta, mutta vastaaja viittasi johonkin muuhun antamaansa vastaukseen, tai vastaajan näkemys oli selvitettävissä jonkun muun vastauksen yhteydestä. Näissä tapauksissa vastaus otettiin huomioon ja luokiteltiin tutkijan tulkinnan mukaisesti kyseisiin luokkiin.

Tutkimustulosten osalta tarkoitus ei ollut tuoda esille kaikkea tuloksiin liittyvää tietoa, vaan pyrkimyksenä oli esittää ne osa-alueet, jotka nousivat tämän aineiston osalta keskeiseksi tutkimus-

kysymyksen ja alakysymysten ratkaisemiseksi. Tuloksissa on kuvattu jokainen osa-alue omana taulukkonaan. Taulukot esitetään asetetun tutkimuskysymyksen ja empiirisen aineiston keräämiseksi laaditun kyselylomakkeen mukaisesti pääalueittain, joissa keskeistä on asiakkaan kokemus valinnanvapauden, yksityisen päivähoidon palveluprosessin ja palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen laadun toteutumisesta. Tutkimustulokset on esitetty pääosin frekvenssi- ja % - jakaumina. Taulukoiden tulosten osalta lukumääriä ja prosentteja on tekstissä selitetty joiltakin osin yhdistettynä negatiiviset /eri mieltä -väittämät (skaala 1-2) toisiinsa, ja positiiviset / samaa mieltä -väittämät (skaala 3-4) toisiinsa.

Metsämuurosen (2006, 214-215, 258) mukaan yhdistettäessä määrällistä ja laadullista tutkimusta yhdistäminen tulisi tapahtua niin, että jompikumpi traditioista on pääasiallinen ja toinen tätä tukevaa. Tässä tutkimuksessa määrällisen ja laadullisen aineiston suhde toisiinsa tarkentui tutkimusprosessin kuluessa, tulosten analysointivaiheessa. Aineiston pienestä koosta johtuen tilastollisen merkittävyyden osoittaminen tunnuslukujen avulla ei ollut tarkoituksenmukaista, koska vastausprosentti jäi tulosten yleistettävyyttä ajatellen riittämättömäksi. (vrt. Kananen 2008, 77.) Näin ollen pääasialliseksi metodiksi nousi tulosten osalta kvantitatiivinen ilmiötä kuvaileva ote, jossa taulukoiden ja kuvioiden antamaa tietoa on syvennetty avokysymysten mukaisilla lainauksilla. Suorat lainaukset ilmaisevat tutkittavien kertomana heidän kokemustaan todellisuudesta ja omasta elämäntilanteestaan. Perttulan (2008, 117, 149) mukaan elämäntilanne koostuu yksittäisistä tekijöistä ja kokemus saa merkityksensä niistä todellisuuksista, joihin yksilö on suhteessa.

Boxplot (laatikko-jana) -kuvioiden avulla on vastattu tutkimuksen tavoitteeseen tunnistaa asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun keskeisimpiä ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita. Kuviot ilmentävät Likert-asteikollisten muuttujien havaintoarvojen jakaantumisen ja poikkeavien havaintojen esiintymisen kaikkien kolmen osa-alueen kohdalla. Muuttujien jakauma kuvataan laatikkona, jonka sisään mahtuu 50 % havainnoista. Laatikon keskellä oleva musta viiva ilmaisee mediaanin, 50 %:n prosenttipisteen sijoittumisen asteikolle. Laatikon alareuna on 25 %:n prosenttipiste, jonka alapuolelle sijoittuu 25 % pienimpiä havaintoja. Laatikon yläreuna on 75 %:n prosenttipiste, jonka alapuolelle sijoittuu 75 % havainnoista. Janan päissä näkyy kuvion pienimmät ja suurimmat arvot. Poikkeavat havainnot, eli Outlier -havainnot¹⁰ kuvataan ympyröinä ja harvinaisen poikkeavat havainnot, eli extreme -havainnot tähdillä. (vrt. Valli 2001, 51 - 52; Metsämuuronen, 2006, 609.) Kuvioista voidaan suoraan lukea pienimpien arvojen rajat ja tulkita ne jakaumat, joihin liittyy

¹⁰ Muusta joukosta selvästi erottuvat havainnot (Metsämuuronen 2006, 607, 609).

eniten epävarmuustekijöitä. Boxplot-kuvioiden antamia tuloksia on peilattu eri taulukoiden antamiin tuloksiin sekä avokysymyksistä saatuihin vastauksiin.

5.5 Tutkimuksen luotettavuus

Kanasen (2011, 118-123) mukaan tutkimuksella tavoitellaan mahdollisimman luotettavaa ja totuudenmukaista tietoa, jonka arvioimiseen käytetään reliabiliteetti- ja validiteettikäsitteitä. Reliabiliteetilla tarkoitetaan saatujen tulosten pysyvyyttä ja validiteetilla tarkoitetaan sitä, että tutkimus kohdistuu tutkimusongelman kannalta merkityksellisiin asioihin. Reliabiliteetin osalta voidaan todeta, että tutkimus on samalla kyselylomakkeella toistettavissa, mutta kyselyn kohteena oleva asiakaskunta ja todellisuuden sosiaalinen rakentuminen palvelusetelillä tuotetussa päivähoidossa vaihtelee, jolloin myös saaduissa tuloksissa voi esiintyä hyvinkin paljon eri variaatioita. Mittarin osalta validi mittari mittaa sitä, mitä on tarkoituskin mitata, jolloin mittarin operationalisointi on onnistunut.

Validiteetissa voidaan erottaa eri alalajeja, joista tämän tutkimuksen osalta tarkasteltavaksi on otettava tutkimuksen ulkoinen validiteetti, sisältövaliditeetti ja käsite- eli rakennevaliditeetti. Ulkoinen validiteetti liittyy saatujen tulosten yleistettävyyteen. Sisältövaliditeetti tarkoittaa mittarin rakenteen ja mittarin osien tarkoituksenmukaista ja tarkkaa määrittämistä. Teoreettisten käsitteiden onnistunut operationalisointi johtaa käsite- eli rakennevaliditeetin onnistuneeseen toteutumiseen. (vrt. Metsämuuronen 2006, 118 - 122.) Teoreettisen relevanssin mukaan ongelmanasettelussa tulisi pyrkiä kysymysten laadinnan suhteen mahdollisimman yleistettävään ja teoreettisesti merkittävään tiedon saantiin (Erätuuli, Leino & Yli-Luoma, 1994, 30).

Tässä tutkimuksessa reliabiliteettia ja validiteettia pyrittiin huomioimaan mahdollisuuksien mukaan jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa. Validiteetin osalta kyselylomakkeen aihealuekokonaisuudet ja kysymykset pyrittiin suunnittelemaan niin, että tutkimus kohdistui mittaamaan asiakkaan kokemusta siitä, miten yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu toteutuu. Mittari kohdistettiin niihin näkökulmiin, jotka ovat kirjattuna Oulun Palvelumalli 2020 tavoitteisiin (ks. s. 52). Kysymysten validiteetin osalta merkityksellistä oli myös kysymysten laadinta niin, että kysymyksissä huomioitiin Oulun kaupungin Päivähoidon sääntökirjan keskeisiä, palvelusetelijärjestelmään sisältyviä erityispiirteitä.

Kyselyn onnistumisen ja tulosten yleistettävyyden kannalta vastausprosentti on tärkeä, mikä tässä tutkimuksessa lukuisista muistutuspuheluista, sähköpostiviesteistä ja kyselyn vastausajan jatkamisesta huolimatta jäi alhaiseksi. Jatketun aineiston keruuvaiheen jälkeen linkkejä oli lähetetty yhteensä 550. Sähköisiä vastauksia oli saapunut 83 ja manuaalisesti vastattuja kyselylomakkeita palautettiin kolme kappaletta. Näin ollen aineiston katoprosentti (kyselyyn vastaamattomien perheiden osuus) muodostui suhteellisen suureksi, 84 %. Webropol -tilaston mukaan kyselyjä oli kuitenkin aukaistu, mutta kyselyyn oli jätetty vastaamatta 177 tapauksessa. Lähetetyistä linkeistä, 550:stä, oli aukaistu 260 (47 %) linkkiä (177+83 linkkiä). Aukaistuista 260 kyselylinkeistä oli vastattu 83:een (32 %) linkkiin, jolloin vastausprosentti suhteessa aukaistuihin linkeihin oli 32 % ja kato 68 %. Kadon suuruudesta johtuen tutkimuksen tulokset eivät ole yleistettävissä tilastotieteiden vaatimusten mukaisesti. Eskola ja Suorannan (1998, 65-68) mukaan tapaustutkimuksessa voidaan kuitenkin puhua kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillisen tilastollisen yleistettävyyden sijaan teoreettisesta ja olemuksellisesta yleistettävyydestä, jossa keskeistä on ne tulokset, jotka aineistosta tehdään.

Tämän tutkimuksen tutkimussuunnitelman laadintavaiheessa, syksyllä 2012, tutkijalla ei ollut tietoa vain hieman aikaisempaan ajankohtaan ajoittuvasta (18.2. - 3.3.2013), Oulun kaupungin taholta suoritettavasta laajasta varhaiskasvatussektorin asiakaskyselystä (Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013.) Suoritettu kysely todennäköisesti lisäsi tämän tutkimuksen osalta vastaamattomuuden ongelmaa ja näin ollen nosti katoprosenttia. Haluttomuus osallistua lyhyen ajan sisällä kahteen samantyyppiseen kyselytutkimukseen on ymmärrettävää. Haluttomuutta osallistua tutkimukseen ilmeni osittain sekä väliportaassa, (yksityisten päiväkotien johtajat ja / tai yksityisten päiväkotien vastuulastentarhanopettajat) että kyselyn kohdehenkilöissä, yksityistä palveluseteliä käyttävissä asiakkaissa. 20.5.2013 mennessä 22 päiväkotia ilmoitti lähettävänsä Webropol -kyselylinkkien määrän, mikä oli yhteensä 550 linkkiä. Kuusi päiväkotia ei ilmeisesti ollut lähettänyt lainkaan kyselyä eteenpäin, jolloin kaikilla aineistoon kuuluvilla perheillä ei ollut mahdollisuutta osallistua kyselyyn. Kolme päiväkotia ilmoitti, että kyselylinkki on lähetetty sekä äideille että isille (117 linkkiä), mikä tarkoittaa tämän tutkimuksen osalta sitä, että osa äideistä ja isistä mahdollisesti asuu eri osoitteissa ja näin ollen he ovat vastanneet kyselyyn itsenäisesti. Taustakysymyksiin saatujen vastausten perusteella (taulukko 2 s.64) vanhemmista kuitenkin 94 % asuu yhteistaloudessa, joten oletettavaa on, että vain toinen on vastannut kyselyyn ja vaikutus vastausprosenttiin on ollut näissä tapauksissa laskeva suhteessa lähetettyjen linkkien määrään.

Kriteerivaliditeetin tarkastelun osalta tämän tutkimuksen tulosten peilaaminen edellä mainitun, aikaisemmin Oulun kaupungissa tehdyn kyselyn antamiin tuloksiin, voisi antaa uutta tietoa tämän tutkimuksen yleistettävyydestä ja luotettavuudesta. Tuloksia tulisi verrata nimenomaan palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvien päiväkotien asiakaskunnan antamiin vastauksiin. Jos tulokset ovat samansuuntaisia, tämän tutkimuksen osalta voitaisiin ajatella, että kriteerivaliditeetti on hyvä. (vrt. Kananen 2011, 123; Metsämuuronen 2006, 123.)

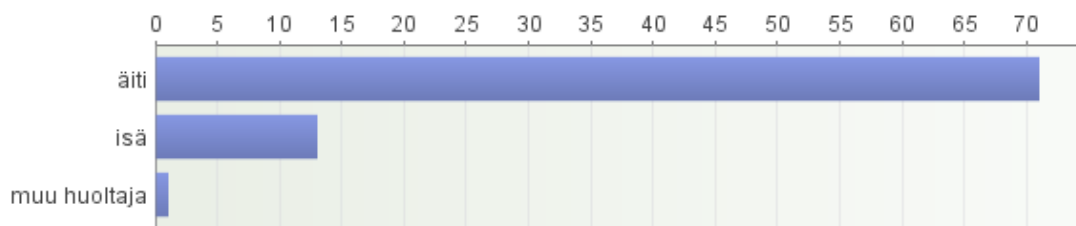
Tämän tutkimuksen empiirisen aineiston keräämisen ajankohdan siirtäminen vuodella olisi voinut nostaa vastausprosenttia, jolloin empiirisestä aineistosta saatujen tulosten yleistettävyys todelliseen tilanteeseen olisi mahdollisesti kasvanut. (vrt. Erätuuli, Leino & Yli-Luoma 1994, 98.) Aineiston keräämisen siirtäminen olisi siirtänyt myös kokonaisuudessaan tutkielman valmistumista, mikä ei ollut tutkijalle todellinen vaihtoehto.

Kadon suuruuteen mahdollisesti vaikutti myös tutkijalle liian myöhäisessä vaiheessa tullut tietous siitä, että aineistoon kuului päiväkoteja, joiden asiakaspiirissä on perheitä, joissa kummatkaan vanhemmat eivät puhu suomenkieltä. On oletettavaa, että nämä vanhemmat ovat jättäneet vastaamatta kyselyyn. Kyselylomakkeen laatiminen myös ruotsin ja englannin kielellä olisi mahdollisesti lisännyt ulkomaalaisten vanhempien mahdollisuutta ja halukkuutta vastata kyselyyn, jolloin sillä olisi mahdollisesti ollut vaikutusta katoprocentin muodostumiseen. Monien tutkijoiden mukaan tutkijan on tunnettava kohteenaan oleva ilmiö hyvin, jotta määrällisin menetelmin saatua yleistettävään tietoon voidaan hakea syvällisempää ymmärrystä laadullisen tutkimuksen antamista tulkinnoista ja selityksistä. Raunio (1999, 346-348) korostaa tutkimuskohteen laadullisten ominaispiirteiden ymmärtämistä määrällisen tutkimuksen lähtökohtana. Tältä osin tutkijan tuntemus empiirisen aineiston keräämisen kohteena olevista asiakkaista oli puutteellinen.

6 TUTKIMUSTULOKSET

6.1 Taustakysymykset ja aineiston kuvailu

Taustakysymyksillä pyrittiin kartoittamaan yksityisen päivähoidon palveluseteliä käyttävien perheiden kokoa ja perhetilannetta, sekä perheiden palvelun tarvetta lomakekyselyn suorittamisen ajankohdassa, huhti- ja toukokuun vaihteessa 2013 (taulukko 2, s. 64). Aineiston kokonaislukumäärä on 86 vastausta. Kyselyyn vastaajien jakauma on esitetty kuviossa 6.



Kuvio 6. Kyselyyn vastaajat (n=85)

Kuviosta 6 ilmenee, että kyselyyn vastanneista 71 (84 %) on ollut perheen äitejä tai äidin asemassa olevia henkilöitä, 13 (15 %) isää tai isän asemassa olevaa. Yksi henkilö (1 %) ilmoitti olevansa muu huoltaja. Yksi kyselyyn vastanneista ei ilmoittanut, mihin luokkaan kuuluu.

Taustakysymyksillä pyrittiin myös kartoittamaan yksityisen päivähoidon palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvien perheiden asiakassuhteen pituutta yksityisessä palveluntuotannossa. Asiakassuhteen alkamisvuoden oli ilmoittanut 84 vastaajaa. Yhden vastaajan osalta asiakassuhteen alkamisvuosi oli tulkittavissa muun vastauksen yhteydessä (yhteensä 85 vastausta). Vastaukset on luokiteltu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Perheen vanhimman lapsen hoitosuhteen alkamisvuosi yksityisessä päiväkodissa

	lkm	%
2007 - 2008	4	5
2009 - 2010	18	21
2011	25	29
2012	30	35
2013	8	9
Yhteensä	85	100

Taulukon 1 mukaan kyselyyn vastanneista perheistä vähintään neljänneksellä on ollut asiakkuussuhde yksityisessä päiväkodissa jo sähköisen palveluseteli-hankkeen toteuttamisen vaiheessa (1.10.2010 - 30.6.2011) ennen päiväkodin siirtymistä palvelusetelijärjestelmän piiriin. Aineistoon kuuluvien yksityisten päiväkotien siirtyminen palvelusetelijärjestelmään tapahtui 1.8.2011. Aineiston keräämisen ajankohtaan mennessä kokemusta yksityisestä palveluntuotannosta oli kertynyt vähintään kahdeksan kuukauden verran 77 (90 %) perheellä. Kahdeksassa (9 %) perheessä palvelussuhde yksityisessä palveluntuotannossa oli alkanut vasta vuoden 2013 puolella ja kokemusta oli kertynyt vain muutamia kuukausia.

Taulukko 2. Aineistoon kuuluvien perheiden perhetilanne ja palveluntarve

	N=86 ¹¹ lukumäärä (%)
Perheeseen kuuluvien alle kouluikäisten lasten lukumäärä	n= 86 (100 %)
yksi lapsi	44 (51 %)
kaksi lasta	35 (41 %)
kolme lasta tai useampi	7 (8 %)
Perheen lapsista kuuluu palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin	n=86 (100 %)
yksi lapsi	54 (63 %)
kaksi lasta	30 (35 %)
kolme lasta tai useampi	2 (2 %)
Perheen kaikki lapset kuuluvat palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin	n= 86 (100 %)
kyllä	70 (81 %)
ei	16 (19 %)
Perheessä on esiopetusikäinen lapsi, jonka varhaiskasvatus on järjestetty 6-vuotiaiden yksityisen päivähoidon palvelusetelillä	n=84 (100 %)
kyllä	23 (27 %)
ei	61 (73 %)
Perheen 1-5 -vuotiaiden lasten palvelun tarve kuukaudessa	n=72 (100 %)
yli 12 toimintapäivää / kk	69 (96 %)
alle 12 toimintapäivää / kk	3 (4 %)
Hoitosopimuksessa sovittu lapsen hoitopäivän pituus	n=81 (100 %)
alle 8 h / pv	10 (13 %)
8- 8½ h / pv	31 (38 %)
9 h / pv	18 (23 %)
yli 9 ½ h / pv	21 (26 %)
Perheessä on	n=86 (100 %)
molemmat vanhemmat	81 (94 %)
perheessä ei ole äitiä tai äidin asemassa olevaa henkilöä	1 (1 %)
perheessä ei ole isää tai isän asemassa olevaa henkilöä	4 (5 %)
Perheen äiti tai äidin asemassa oleva	n=86 (100 %)
on ansiotyössä (koko- tai osapäivätyössä)	60 (70 %)
opiskelee	5 (6 %)
on kotiäiti	9 (10 %)
muun syyn takia kotona	12 (14 %)
Perheen isä tai isän asemassa oleva	n=83 (100 %)
on ansiotyössä (koko- tai osapäivätyössä)	80 (96 %)
opiskelee	1 (1 %)
on koti-isä	0 (0 %)
muun syyn takia kotona	2 (3 %)

¹¹ Vastausten lukumäärä eri kysymyksissä vaihtelee puuttuvien tietojen takia. N= vastaajien kooknaislukumäärä (N=86). n= saatuja vastauksia, joista % -luku on laskettu (Kananen 2011, 75).

Taulukon 2 vastausten mukaan 81 (94 %) perheessä oli molemmat vanhemmat. Yksi vastaaja (1 %) ilmoitti, että perheessä ei ollut äitiä tai äidin asemassa olevaa henkilöä. Neljä vastaajaa (5 %) ilmoitti, että perheessä ei ollut isää tai isän asemassa olevaa henkilöä. Perheen äideistä 60 (70 %) ja isistä 80 (96 %) ilmoitti olevansa ansiotyössä. Kotiäitejä oli yhdeksässä (10 %) perheessä. Missään perheessä ei ollut koti-isää, mutta muun syyn takia kotona olevia isiä oli kahdessa perheessä (3 %). Äitejä oli muun syyn takia kotona 12 (14 %) perheessä.

Kyselyyn vastanneista perheistä 44 (63 %) perhettä vastasi, että perheeseen kuului vain yksi alle kouluikäinen lapsi. 35 (41 %) perheessä oli kaksi alle kouluikäistä lasta ja seitsemässä (8 %) perheessä oli kolme tai useampi alle kouluikäinen lapsi.

70 (81 %) perheessä kaikki alle kouluikäiset lapset kuuluivat yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin. Vastausten mukaan 16 (19 %) perheessä oli ainakin yksi alle kouluikäinen lapsi, joka ei kuulunut sisaruksen tavoin palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin. Avokysymysten vastauksissa korostui nuoremman / nuorimman lapsen kotihoito, jolloin pääsääntöisesti perheen äiti hoiti lasta kotona.

”Toinen lapsi on vauva.”

”Nuorimmainen on vasta 8 kk ikäinen.”

”Perheemme nuorin lapsi on vielä kotihoidossa.”

Lähes neljäsosa (24 %) vastaajista ilmoitti, että perheessä äiti oli joko kotiäiti tai jonkin muun syyn takia kotona. Muuna syynä äidit kertoivat olevansa äitiyslomalla, vanhempainvapaalla tai sairauslomalla. Kahdessa perheessä isovanhemmat hoitivat perheen nuorinta lasta vanhempien työpäivien aikana. Kolmesta vastauksesta kävi ilmi, että nuorinta lasta oli tarkoitus hoitaa kotona siihen asti, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta.

”Nuorin lapsemme on vasta alle vuoden ikäinen, eikä hän näin ollen ole vielä palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä. Oletettavasti hän siirtyy päiväkotiin sinä syksynä, kun täyttää kolme vuotta.”

Lähes kaikkien (96 %) yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvien perheiden lasten palveluntarve oli kokoaikainen; vähintään 12 toimintapäivää kuukaudessa¹². Vain kolme (4 %) perhettä tarvitsi palvelua osa-aikaisesti, alle 12 toimintapäivää

¹² Palveluseteli maksetaan täysimääräisenä, jos perheen palveluntarve on 12 hoitopäivää tai enemmän kuukaudessa. (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 16.)

kuukaudessa. 23 (27 %) perheessä oli esiopetusikäinen lapsi, jonka päivähoito oli järjestetty 6-vuotiaiden yksityisen päivähoidon palvelusetelillä¹³. 61 (73 %) perheessä palvelusetelin piiriin kuuluvien lasten ikä oli 1-5 vuotta. Perheiden päivittäinen palveluntarve oli kokopäiväinen hoitotarve, yli 5 h päivässä. 49 (61 %) perhettä ilmoitti hoitosopimuksessa sovituksi päivän pituudeksi 8-9 tuntia. Kymmenen (13 %) vastaajaa ilmoitti, että lapsen hoitopäivän pituus jäi alle kahdeksan tunnin.

Taustakysymyksillä kartoitettiin myös aikaisempaa perheen käyttämää varhaiskasvatuspalvelun tuotantomuotoa. Avokysymykseen, miten lapsen päivähoito oli järjestetty aikaisemmin, ennen kuin perhe oli siirtynyt palvelusetelijärjestelmän piiriin, oli sanallisesti vastannut kaikista vastaajista 77 (90 %) henkilöä. Lapsen aikaisemman hoidon järjestämistapa tuli kuitenkin esille muissa lomakkeen vastauksissa seitsemän perheen kohdalla ja nämä vastaukset on luokiteltu mukaan taulukkoon 3.

Taulukko 3. Lapsen päivähoito ennen siirtymistä palvelusetelijärjestelmään

	lkm	%
Kotihoidossa	33	39
Kunnallisessa päivähoidossa	17	20
Yksityisessä päivähoidossa	35	41
Yhteensä	85	100

Taulukosta 3 voidaan todeta, että perheen lapsen / lasten päivähoidon tuotantomuotona oli ollut yksityinen päivähoito 35 (41 %) perheessä jo ennen kuin Oulun kaupunki siirtyi päivähoidon osalta palvelusetelijärjestelmään. Viidennes (20 %) perheistä oli käyttänyt kunnallisen päivähoidon palveluja ennen palvelusetelijärjestelmän piiriin siirtymistään.

”Sama hoitopaikka oli jo aikaisemminkin.”

”Kunnallisella puolella.”

Palvelusetelijärjestelmän piiriin suoraan kotihoidosta oli siirtynyt 33 (39 %) perhettä.

”Kotihoito ja muutaman kuukauden ajan hoito kaupungin päiväkodissa.”

”Lasta hoiti isä ja mummo äidin ollessa töissä.”

”Lapset olivat kotihoidossa.”

¹³ Palvelusetelin omavastuu lasketaan erillisen kertoimen avulla, jolloin vanhemmille maksettavaksi jäävä pienempi omavastuu on voimassa koulujen lukuvuoden aikana. (Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki 2011, 17.)

”Poikamme oli tässä samassa yksityisessä päiväkodissa. Ennen palveluseteliä saimme Kelalta yksityisen hoidon tuen.”

”Samassa yksityisessä päiväkodissa kuin nytkin, mutta silloin Kelan yksityisen hoidon tuella.

”Yksityinen päiväkot, jolle kunta (?) myönsi yksityisen hoidon tukea (?).”

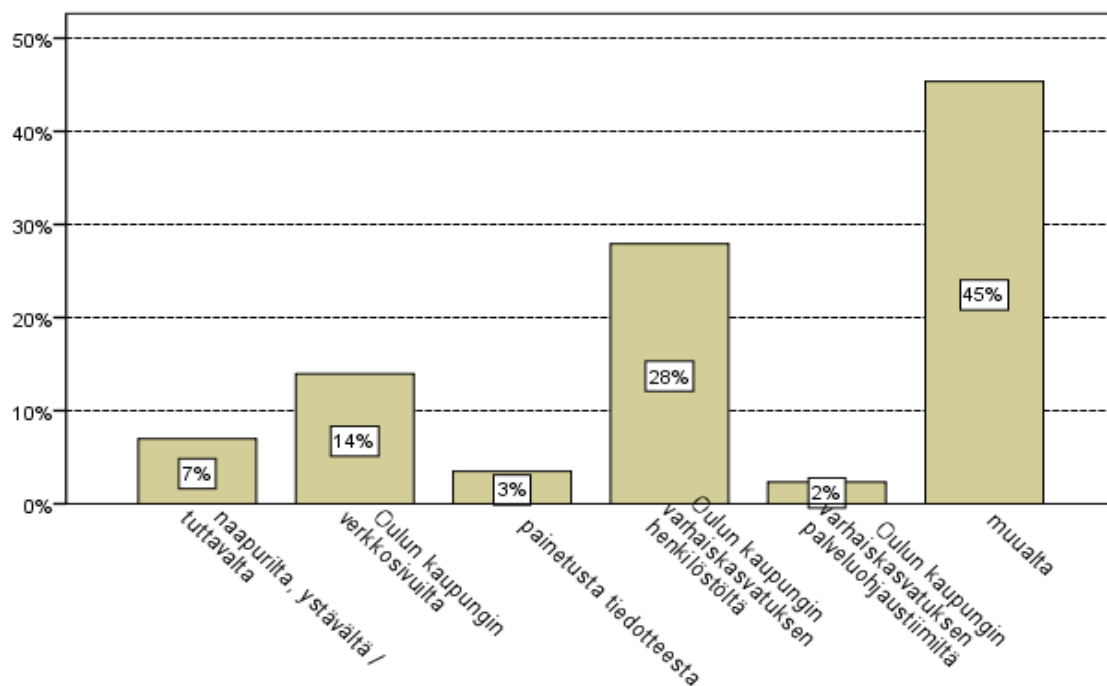
Sanallisista vastauksista kävi ilmi, että ennen palvelusetelijärjestelmään siirtymistä, pääsääntöisesti yksityisen hoidon järjestämiseksi oli käytetty Kelan maksamaa yksityisen hoidon tukea. Vastauksista oli myös tulkittavissa, että kaikilla kyselyyn vastanneilla ei ollut selkeää käsitystä lapsensa päivähoiton rahoitusjärjestelmän tukimuodosta.

6.2 Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen valinta

Palvelusetelijärjestelmällä pyritään lisäämään palvelujen tarjonnan joustavuutta ja asiakkaan valinnanvapautta siten, että asiakkaan rooli palveluntuottajan valitsijana korostuu. Valintaan vaikuttaneiden tekijöiden osalta vastauksia tarkastellaan pääosin kysymyslomakkeen mukaisesti kahdesta näkökulmasta: analysoimalla

- 1) sitä tietoutta, mitä vastaaja on saanut ennen palvelusetelijärjestelmään siirtymistä ja niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet päätökseen valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu.
- 2) vanhempien kokemusta ja arvioita tekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet palvelusetelijärjestelmään siirtymisvaiheessa, valintaprosessin toteutuessa. Nämä tulokset kokonaisuudessaan on esitetty Likert -asteikollisessa taulukossa 6 (s. 72).

Vanhemmilta kysyttiin, mistä he kuulivat ensimmäisen kerran mahdollisuudesta valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu lapsensa päivähoiton järjestämiseksi. Vastaukset ja kaantuivat kuvion 7 mukaisesti.



Kuvio 7. Perheen saama informaatio mahdollisuudesta valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu (n=86)

Kuvion 7 mukaan vastaajista 44 % ilmoitti saaneensa ensimmäisen kerran informaatiota mahdollisuudesta valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu Oulun kaupungin taholta: joko kaupungin verkkosivuilta, Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluohjaustimiltä tai varhaiskasvatuksen henkilökunnalta. Vain 3 % vastanneista oli saanut informaatiota painetuista tiedotteista. 45 % ilmoitti saaneensa tietoa muualta. Avokysymyksellä pyydettiin määrittelemään, mistä muualta palvelusetelijärjestelmää koskevaa tietoa oli saatu.

Avokysymykseen vastanneista (n=39), muualta tietoa saaneista vastaajista 34 (87 %) ilmoitti saaneensa informaatiota suoraan yksityiseltä palveluntuottajalta, yksi (3 %) vastaaja ilmoitti saaneensa tiedon Kelalta ja neljä (10 %) ilmoitti etsineensä itse aktiivisesti tietoa keskustelemalla eri tahojen kanssa.

”Yksityisestä päiväkodista, jossa lapsemme jo oli hoidossa.”

”Lasten päiväkodissa siirryttiin palveluseteliin.”

”Otin itse asiasta selvää.”

Tulosten mukaan palvelusetelijärjestelmään siirtymistä oli pidetty lähes itsestään selvänä. Muita varhaiskasvatuksen tuotantomuotoja oli mietitty hyvin vähän. Vanhempien käyttämää mahdollisuutta kieltäytyä palvelusetelistä on kuvattu taulukossa 4.

Taulukko 4. Palvelusetelistä kieltäytyminen

	lkm	%
Harkitsin mahdollisuutta kieltäytyä palvelusetelistä	2	2
En harkinnut kieltäytymistä	84	98
Yhteensä	86	100

Taulukon 4 mukaan vain kaksi vastaajaa (2 %) oli harkinnut mahdollisuutta kieltäytyä palvelusetelillä tuotetusta varhaiskasvatuspalvelusta. Vastaajista 84 (98 %) ilmoitti, että ei ollut harkinnut mahdollista kieltäytymistä palvelusetelin käyttöönottamisesta. Muita mahdollisia vaihtoehtoja lapsen päivähoidon järjestämiseksi kysyttiin avokysymyksellä. Avokysymykseen oli sanallisesti vastannut 55 vastaajaa. Neljän vastaajan kohdalla vastaus oli tulkittavissa jonkin muun kysymyksen yhteydessä. Vastaukset on luokiteltu taulukkoon 5.

Taulukko 5. Muu mahdollinen vaihtoehto varhaiskasvatuspalvelun järjestämiseksi

	lkm	%
Kunnallinen päivähoito	25	42
Kotihoito	4	7
Kelan yksityisen hoidontuki	3	5
Ei harkittu muita vaihtoehtoja	17	29
Ei tietoa muista vaihtoehtoista	8	14
Jokin muu päiväkot	2	3
Yhteensä	59	100

Taulukko 5 osoittaa, että yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen vaihtoehtoiseksi tuotantomuodoksi vanhemmat olisivat valinneet kunnallisen päivähoitopalvelun 25 (42 %) tapauksessa. Joistakin vastauksista ilmeni, että kaupunki ei pystynyt kaikilta osin vastaamaan vanhempien tarpeisiin, mistä johtuen vanhemmat päätyivät hakemaan palveluseteliä lapsensa päivähoidon järjestämiseksi.

”Kunnallinen päivähoito.”

”Kaupungin päiväkodit alueella.”

”Kaupungin päiväkotia, jonne ei vain saa paikkaa.”

”Ei ollut vaihtoehtoja, koska kaupunki ei voinut tarjota hoitopaikkaa.”

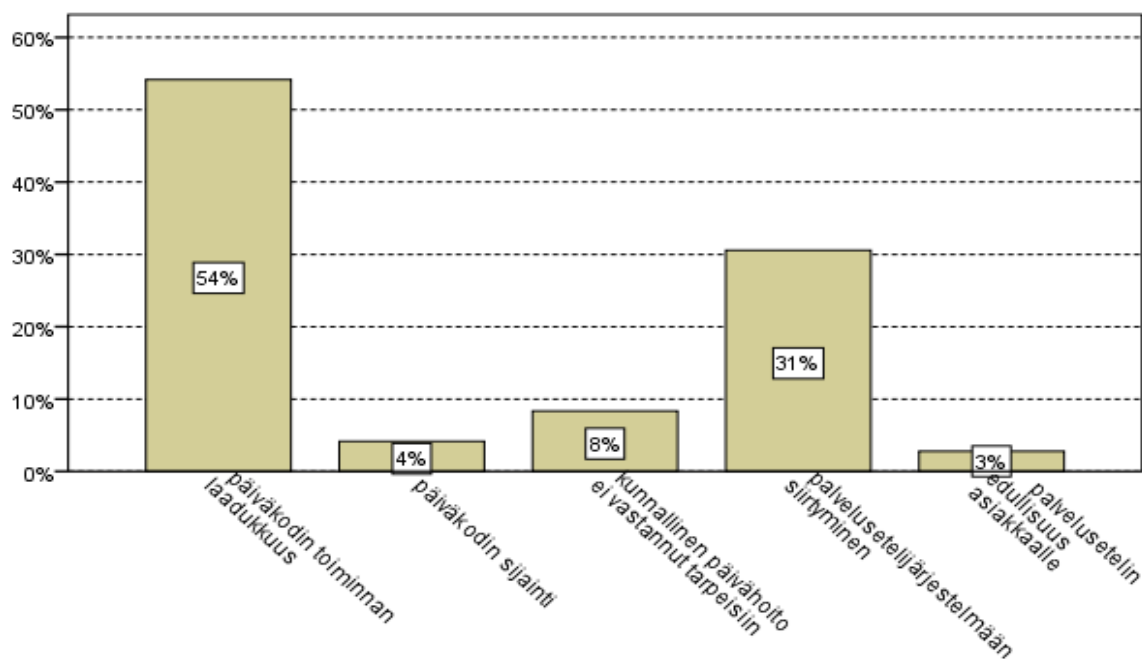
Vastaajista 17 (29 %) ilmoitti, että yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu oli ainoa vaihtoehto. Mitään muita vaihtoehtoja ei edes harkittu. Kahdeksan (14 %) vastaajaa ilmoitti, että ei ollut tietoa muista vaihtoehtoista.

”Ei muita vaihtoehtoja kuin tämä päiväkotia joka oli jo ennen palvelusetelin käyttöönottoa.”

”En tiennyt mahdollisuudesta kieltäytyä, en tiennyt muista vaihtoehtoista.”

Seitsemän (12 %) vastaajaa ilmoitti, että olisi jatkanut lasten päivähoidon järjestämistä Kelan yksityisen hoidon tuella tai kotihoitona. Kaikista vastauksista ei ilmennyt, olisiko näissä tapauksissa Kelan yksityisen hoidon tuella järjestetty päivähoito ollut nimenomaan lapsen kotona tapahtuvaa hoitoa, vai olisiko mahdollisesti ollut kysymys kodin ulkopuolella järjestettävästä hoidosta, johon olisi käytetty Kelan maksamaa yksityisen hoidon tukea.

Avokysymykseen, mitkä muut mahdolliset seikat vaikuttivat perheen päätökseen valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu, vastasi 72 henkilöä. Vastaukset jakaantuvat kuvio 8 mukaan.



Kuvio 8. Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun valintaan vaikuttavia tekijöitä

Kuviosta 8 voidaan tulkita, että perheen päätökseen valita yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu oli selkeästi vaikuttanut jo perheillä oleva ennakkotieto kyseessä olevan päiväkodin toiminnan laadukkuudesta (54 %). Avokysymysten luokitteluvaiheessa laadukkuuteen on liitetty vanhempien mainitsemat termit, joilla kuvataan tietoisuutta päiväkodin toimintalinjoista: muun muassa päiväkodin kodinomaisuus, pedagogiikan ja hoidon korkea taso, ja /tai profiloituminen johonkin osa-alueeseen, sekä vanhempien saamat suositukset kyseisen yksityisen päiväkodin laadukkaasta toiminnasta. Toiminnan painottumisen osalta sanallisissa vastauksissa oli mainittu päiväkodin taide- ja liikuntapainotteisuus sekä päiväkodissa puhuttu kieli.

”Meille oli suositeltu ko. päiväkotia.”

”Englanninkielinen opetus.”

”Kieli ja laatu.”

Selkeästi nousi esille myös perheiden / lapsen tarpeiden mukainen hoito, joka oli alkanut yksityisessä päiväkodissa jo ennen palveluntuottajan siirtymistä palvelusetelijärjestelmään (31 %). Päiväkodin sijainti oli mainittu ainoana tekijänä muutamissa vastauksissa (4 %). Joissakin vastauksissa päiväkodin sijainti oli liitetty vaikuttavana tekijänä johonkin ensin mainittuun tekijään, muun muassa päiväkodin laadukkuuteen. Näin ollen päiväkodin sijainnilla on ollut jonkin verran merkitystä valittaessa lapselle hoitopaikkaa.

”Päiväkodin pedagogiikka, sijainti ja tuttuus.”

”Pidimme kyseistä päiväkotia laadukkaana.”

”Halusimme lapsen juuri tähän päiväkotiin.”

”Lapsi oli aloittanut ko. päiväkodissa jo ennen palvelusetelikäytäntöä. Päiväkoti siis valittiin aiemman hyvän kokemuksen ja sijainnin perusteella”.

Avovastausten mukaan (kuvio 8) osittain palvelusetelin valintaan vaikutti myös kunnallisen päivähoidon jonotilanne. 8 % vastaajista koki ensisijaisena valintaan vaikuttavana tekijänä sen, että etenkin lähiseudun kunnalliset päiväkodit olivat täysiä. Osa vastaajista oli maininnut kunnallisten päiväkotien pitkät jonot toissijaisena valintaan vaikuttavana tekijänä. 3 % vastaajista koki palvelusetelin ansiosidonnaisuuden hyvänä vaihtoehtona valita yksityinen päivähoito, mikä lisäsi valinnanmahdollisuuksia muun muassa päiväkodin sijainnin ja päiväkodin toiminnan profiloitumisen suhteen.

”Ei oikeastaan ollut muita vaihtoehtoja. Kunnallinen päiväkotiki oli jo täynnä lapsia ja jonotus sinne olisi vienyt yli vuoden.”

”Eniten vaikutti se, että löysimme lapsellemme sopivan päivähoitopaikan yksityisestä päiväkodista, ja kunnalla ei ollut muuttohetkellä tarjota vastaavaa. Palveluseteli tässä kohtaa erittäin hyvä tuki.”

Palvelusetelijärjestelmässä on keskeistä asiakkaan rooli palveluntuottajan valitsijana. Asiakkaalla on oltava riittävästi tietoa eri vaihtoehtoista, jotta hän voi tehdä valintansa. Lain mukaan kunnalla on velvollisuus selvittää asiakkaalle hänen asemansa palvelusetelijärjestelmässä (Uotinen 2009, 84, 87.) Vanhempien kokemusta ja arvioita palvelusetelijärjestelmään siirtymisvaiheessa ilmenevistä tekijöistä kysyttiin seuraavilla Likert -asteikollisilla väittämillä (taulukko 6).

Taulukko 6. Arvio valintaprosessissa ilmenevistä seikoista asiakkaan kokemana

	Täysin eri mieltä (=1)	Jokseenkin eri mieltä (=2)	Jokseenkin samaa mieltä (=3)	Täysin samaa mieltä (=4)	Yhteensä N=86	Keskiarvo
Sain riittävästi tietoa eri rahoitusmuodoista (kotihoidontuki, yksityishoidontuki, palveluseteli) lapseni varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseksi.	6 7 %	15 18 %	39 46 %	25 29 %	(n=85) 100 %	3,0
Sain riittävästi tietoa asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä.	7 8 %	17 20 %	40 47 %	21 25 %	(n=85) 100 %	2,9
Oulun kaupungin palvelusetelin valintaa ohjeistavat nettisivut ovat selkeät.	8 10 %	26 32 %	35 43 %	12 15 %	(n=81) 100 %	2,6
Lista / tietoa Oulun kaupungin hyväksymistä yksityisistä palveluntuottajista oli helposti saatavilla.	4 5 %	9 11 %	37 46 %	30 38 %	(n=80) 100 %	3,2
Palveluntuottajan informaatio palvelun hinnoista ja hintojen muodostumisesta oli selkeä.	7 8 %	14 17 %	40 48 %	23 27 %	(n=84) 100 %	2,9
Palvelusetelin hakeminen Oulun kaupungilta oli helppoa.	10 12 %	12 14 %	32 37 %	32 37 %	(n=86) 100 %	3,0
Valinnan mahdollisuus varhaiskasvatuspalvelujen osalta lisääntyi kun valitsimme palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen.	14 18 %	14 18 %	30 38 %	21 26 %	(n=79) 100 %	2,7
Palveluntuottajien joukosta löytyi juuri sopiva päiväkotiki perheemme tarpeita ajatellen.	0	4 4 %	17 20 %	65 76 %	(n=86) 100 %	3,7
Hoitopaikan varmistaminen palveluntuottajalta perheemme palveluntarpeen ajankohtaan nähdessä onnistui joustavasti.	0	4 5 %	21 25 %	60 70 %	(n=85) 100 %	3,6
Kirjallisen sopimuksen solmiminen palveluntuottajan kanssa oli helppoa.	2 2 %	0	17 20 %	67 78 %	(n=86) 100 %	3,7

Taulukko 6 osoittaa, että Likert -asteikollisiin väittämiin vastanneiden osalta valintaprosessissa ilmenevissä seikoissa korostui tyytyväisyys hoitopaikan varmistamiseen: 81 (95 %) perhettä oli täysin tai jokseenkin tyytyväisiä palveluntuottajan toimintaan hoitopaikan varmistamiseksi perheen palveluntarpeen ajankohtaan nähdessä. Samoin kirjallisen sopimuksen solmimiseen palve-

luntuottajan kanssa oltiin tyytyväisiä lähes jokaisessa perheessä (98 %). Perheen tarpeiden mukaisen, sopivan tai lähes sopivan, päiväkodin oli löytänyt 82 (96 %) perhettä.

Täysin tyytyväisiä tai jokseenkin tyytyväisiä on oltu myös eri rahoitusmuodoista saatuun informaatioon sekä listaukseen Oulun kaupungin hyväksymistä, palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvista palveluntuottajista: 64 (75 %) vastaajaa koki saaneensa tietoa eri rahoitusmuodoista lapsensa päivähoidon järjestämiseksi. Oulun kaupungin hyväksymistä yksityisistä palveluntuottajista tietoa oli helposti saatavilla 67 (84 %) vastaajan mielestä. Lähes yhtä moni vastaaja oli kokenut, että palvelusetelin hakemisessa Oulun kaupungilta ei ole ollut ongelmia, mutta neljännes (26 %) vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä. Oulun kaupungin nettisivuilta saatu informaatio oli selkeää 12 (15 %) vastaajan kohdalla, 34 (42 %) vastaajaa oli jokseenkin eri mieltä tai eri mieltä.

Vastaajista 51(64 %) oli sitä mieltä, että valinnan mahdollisuus lapsen päivähoidon järjestämiseksi palvelusetelijärjestelmään siirryttäessä lisääntyi. 28 (36 %) vastaajaa ei katsonut valinnan mahdollisuuksien lisääntyneen.

Vastaajista 61 (72 %) tunsivat saavansa riittävästi tietoa asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä. 24 (28 %) vastaajaa koki tiedonsaannin jääneen heikoksi. Vanhempien näkemystä asiakasohjauksen tarpeesta kysyttiin myös avokysymyksillä. Kysymykseen, minkälaista asiakasohjausta ja miltä taholta perheet olisivat tarvinneet enemmän tehdessään päätöstä lapsensa varhaiskasvatuksen tuotantomuodosta, oli vastannut 53 henkilöä. Yhdeksän vastaajaa oli jättänyt kysymyksessä olevan kysymyksen vastaamatta, mutta tuonut muissa kysymyksissä esille, että lapsi oli ollut jo aikaisemmin samassa yksityisessä päiväkodissa, eikä perhe ollut harkinnut lapsensa hoitopaikan vaihtamista. Vastauksista oli tulkittavissa, että lisätiedontarvetta ei ollut. Nämä vastaukset on luokiteltu taulukossa 7 kohtaan ”ei lisätiedon tarvetta” yhteensä 32 (52 %) vastausta.

”Emme tarvinneet / olisi tarvinneet lisäohjausta.”

”Päiväkodin johtaja oli selvittänyt ja selvitti asiat meille riittävästi.”

”En koe tarvinneeni lisäohjausta. Yksityisten tarhojen yhteystiedot löytyivät hyvin.”

”Oulun kaupungin palveluohjaustiimi ohjasi puhelimitse erinomaisesti ja saimme kaiken tarvitsemamme tiedon nopeasti ja joustavasti.”

Taulukko 7. Asiakasohjauksen tarve

	lkm	%
Ei lisätiedon tarvetta	32	52
Oulun kaupungin taholta	9	15
Puolueetonta tietoa eri tahoilta	8	13
En osaa sanoa	10	16
Muu mielipide, kritiikkiä	3	5
Yhteensä	62	100

Taulukon 7 mukaan yhdeksän (15 %) vastaajaa olisi kaivannut enemmän tietoa Oulun kaupungin taholta. Puolueetonta tietoa ja asiakasohjausta eri tahoilta olisi kaivannut kahdeksan (13 %) vastaajaa. Vastauksista ilmeni, että näiden vastaajien kohdalla erityisesti ongelmia on ollut riittävän informaation saannissa sekä nettisivujen toiminnassa, ja / tai siitä johtuvasta palveluprosessin hitaudesta.

”Kaupungin tiedottaminen heikkoa.”

”Koko yhteydenpito tökki, nettisivut olivat huonot, sekavat (Tieto?) ja asiakaspalvelu toimi tosi hitaasti ja viiveellä. Päiväkodilta kehoitettiin hakemaan välittömästi palveluseteliä, mutta hakuprosessia kesti kuukausia.”

”Kaupungin ohjeistus oli täysi nolla ja koko palvelusetelin hakeminen yhtä farssia: päiväkotijoutui tekemään kovasti työtä asiakkaiden kanssa, kun kaupungilla ei toiminut systeemi ja tuli vääriä päätöksiä.”

”Asiantuntevaa neuvontaa olisi tarvittu, nyt piti soitella moneen paikkaan ja silti sai ristiriitaista tietoa.”

Viidennes (21 %) vastaajista ei osannut määritellä mahdollista asiakasohjauksen tarvetta tai he olivat antaneet tämän kysymyksen yhteydessä muuta palvelusetelijärjestelmään sekä tähän kyselyyn liittyvää kritiikkiä.

”En osaa sanoa.”

”Ensinnäkin miksi tässä kyselyssä puhutaan päivähoidosta teollisuustermein? Onko todella menty näin kauas todellisuudesta eli lasten hoitamisesta?”

”Minusta kaikkein viisain ratkaisu olisi se, että vanhemmat voisivat itse valita, mihin päivähoitoon lapsensa laittavat. Oli sitten kyse kunnallisesta tai yksityisestä päivähoidosta, kaupunki maksaisi päiväkodeille suoraan hoitoon tarvittavat rahat ILMAN älytöntä palvelusetelihakemuspyöritystä. Päiväkodit sitten laskuttaisivat jäljelle jäävän summan vanhemmilta. Hienoa, että on ns. muodollinen vapaus valita, mutta onhan tämä älyttömän byrokraattista ja typerää hommaa.”

Avovastauksista oli tulkittavissa, että kaikilla vanhemmilla ei ollut tietoa palvelusetelijärjestelmään liittyvistä erityispiirteistä, eikä palvelusetelijärjestelmän toimintamalleista. Vanhempien tietoisuus palvelukokonaisuuden jakautumisesta osittain julkisen, osittain yksityisen sektorin palvelutuotantomaailmaan, jäi vähäiseksi.

6.3 Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu asiakkaan kokemana

Palvelusetelijärjestelmässä sopimusosapuolina ovat asiakas ja palveluntuottaja. Oulun kaupungin, palveluntuottajan ja asiakkaan asemaa, velvoitteita ja vastuuta määritetään Oulun kaupungin Päivähoidon sääntökirjassa. Seuraavilla Likert -asteikollisilla väittämillä (taulukko 8) kysyttiin vanhempien arvioita palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta.

Taulukko 8. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta

	Täysin eri mieltä (=1)	Jokseenkin eri mieltä (=2)	Jokseenkin samaa mieltä (=3)	Täysin samaa mieltä (=4)	Yhteensä N=86	Keskiarvo
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation rooli palvelusetelijärjestelmässä on merkittävä.	2 2 %	17 20 %	55 67 %	9 11 %	(n=83) 100 %	2,9
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation ja yksityisen varhaiskasvatuksen välinen yhteistyö toimii hyvin.	1 1 %	12 15 %	53 64 %	17 20 %	(n=83) 100 %	3,0
Palvelusetelin arvo määrittyy oikeudenmukaisesti suhteessa Oulun kaupungin tuottamiin varhaiskasvatuspalveluihin.	1 1 %	8 10 %	43 51 %	32 38 %	(n=84) 100 %	3,3
Palveluntuottajalla on mielestäni oikeus tarvittaessa periä omavastuusuutta esim. retkikulojen kattamiseksi.	5 6 %	8 9 %	41 48 %	32 37 %	(n=86) 100 %	3,2
En maksa mielelläni ylimääräisiä kuluja, jotka ylittävät palvelusetelin arvon.	14 16 %	47 55 %	22 26 %	3 3 %	(n=86) 100 %	2,2
Tunnen hyvin asiakkaan asemaan vaikuttavat säädökset ja periaatteet palvelusetelijärjestelmässä.	22 26 %	39 45 %	21 24 %	4 5 %	(n=86) 100 %	2,1
Tunnen kuluttajaoikeudenmukaiset toimintatavat mahdollisessa reklamaatiotilanteessa (muistutukset, asiakasvalitukset, kantelut).	32 37 %	32 37 %	17 20 %	5 6 %	(n=86) 100 %	1,9
Palveluseteli lisää valinnanvapautta.	1 1 %	15 18 %	33 39 %	36 42 %	(n=85) 100 %	3,2
Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu on juuri sopiva palvelun tuotantomuoto perheellemme.	0	9 11 %	32 37 %	45 52 %	(n=86) 100 %	3,4
Palveluntuottajan toiminta vastasi ennakko-odotuksia.	1 1 %	5 6 %	21 24 %	59 69 %	(n=86) 100 %	3,6

Taulukosta 8 ilmenee, että asiakkaan kokemuksissa korostui tyytyväisyys palvelusetelillä tuotettuun päivähoidon. Palveluseteli koettiin valinnanvapautta lisäävänä tekijänä 69 (81 %) perhees-

sä. Palveluntuottajan toiminta vastasi odotuksia 80 (93 %) perheen kohdalla ja palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu koettiin juuri sopivaksi perheen tarpeisiin nähden 77 (89 %) perheessä.

Vastaajista 75 (89 %) oli joko täysin tyytyväisiä tai jokseenkin tyytyväisiä palvelusetelin arvon määrittymiseen suhteessa Oulun kaupungin tuottamiin varhaiskasvatuspalveluihin. Lähes sama määrä, 73 (85 %) vastaajaa oli sitä mieltä, että palveluntuottajalla on oikeus periä ylimääräisiä maksuja muun muassa retkikulujen kattamiseksi. 61 (71 %) vastaajaa ilmoitti maksavansa ylimääräisiä kuluja joko mielellään tai jokseenkin mielellään. 13 (15 %) vastaajaa oli eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä palveluntuottajan oikeudesta periä ylimääräisiä maksuja. 25 (29 %) vastaajaa ei maksaisi mielellään ylimääräisiä kuluja.

Oulun kaupungin rooli palvelusetelijärjestelmässä on merkittävä tai jokseenkin merkittävä 64 (78 %) vastaajan mielestä. Lähes viidennes (19 %) vastaajista ei pitänyt Oulun kaupungin roolia merkittävänä. Kuitenkin yksityisen palveluntuottajan ja Oulun kaupungin varhaiskasvatuspalveluorganisaation välinen yhteistyö toimi hyvin tai jokseenkin hyvin 70 (84 %) vastaajan mielestä.

Asiakkaan asemaan vaikuttavat säädökset ja periaatteet koki tuntevansa huonosti tai jokseenkin huonosti 61 (71 %) vastaajaa. Vain neljä (5 %) vastaajaa ilmoitti tuntevansa säädökset hyvin. Neljännes vastaajista (24 %) ilmoitti tuntevansa säädökset jokseenkin hyvin. Noin neljännes (26 %) vastaajista koki tiedostavansa reklamaatiotilanteeseen liittyvät toimintatavat hyvin tai jokseenkin hyvin. Mahdollisiin reklamaatiotilanteisiin liittyvät kuluttajaoikeidenmukaiset toimintatavat olivat huonosti tiedostettuja 64 (74 %) vastaajan mielestä.

Avokysymyksellä kysyttiin vanhempien käsitystä palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamisen vaikutuksesta varhaiskasvatuspalvelun riittävyyteen ja saatavuuteen. Vastaukset on luokiteltu taulukkoon 9. Riittävyydellä ja saatavuudella tarkoitetaan vanhempien realistista mahdollisuutta saada lapselle hoitopaikka, joka vastaa perheen tarpeita ja toiveita muun muassa toiminnan sisällön / laadun, luotettavuuden ja yksikön aukioloaikojen suhteen (ks. s. 34 - 35). Kysymykseen oli kaikista vastaajista sanallisesti vastannut 68 (79 %) henkilöä. Vastauksista kävi ilmi, että riittävyyden ja saatavuuden tulkinta linkittyi osittain perhetilanteeseen sekä lapsen aikaisempaan päivähoitomuotoon. Kuusi vastaajaa oli todennut palvelusetelin mahdollisen vaikuttavuuden varhaiskasvatuspalvelun riittävyyteen ja saatavuuteen jo aikaisempien kysymysten yhteydessä. Analysointivaiheessa ko. vastaukset on luokiteltu tutkijan tulkinnan mukaan luokkiin ”ei vaikutusta”, yhteensä 30 (41 %) vastausta, ja ”oli vaikutusta”, yhteensä 39 (53 %) vastausta.

Taulukko 9. Näkemys palvelusetelijärjestelmään siirtymisen vaikutuksesta palvelun riittävyyteen ja saatavuuteen

	lkm	%
Ei vaikutusta	30	41
Oli vaikutusta	39	53
En osaa sanoa	5	7
Yhteensä	74	100

Taulukon 9 mukaan vastaajista lähes puolet (48 %) oli sitä mieltä, että siirtyminen palvelusetelijärjestelmään ei vaikuttanut, tai he eivät ainakaan tiedostaneet palvelusetelin vaikuttavuutta, varhaiskasvatuksen riittävyyteen tai saatavuuteen. 39 (53 %) vastaajaa totesi, että palvelusetelijärjestelmään siirtymisellä oli vaikutusta.

Avovastauksista oli tulkittavissa, että pääsääntöisesti palvelusetelin ei katsottu vaikuttaneen varhaiskasvatuspalvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen tilanteissa, joissa lapsella oli jo voimassa oleva päivähoitosopimus yksityisessä palveluntuotannossa.

”Lapsi oli jo hoitopaikassa kyseisessä paikassa joten hoito jatkui normaalisti ilman muutoksia”.

”Ei mitenkään, sama tarhapaikka säilyi.”

Tilanteissa, joissa perheet olivat kokeneet palvelusetelin vaikuttavan positiivisesti riittävyyteen ja saatavuuteen, korostui perheiden valinnanmahdollisuus, yksityisen päiväkodin sijainti ja laadukkuus. Myös tyytyväisyys palvelusetelin laskennalliseen arvoon tuli esille muutamissa vastauksissa.

”Lisäsi mahdollisuutta saada lapsellemme lähialueelle hoitopaikan.”

”Olemme saaneet täydellisesti meille sopivan paikan opetuksen sisällön suhteen.”

”Olemme saaneet sen myötä laadukkaan hoitopaikan lapsillemme.”

”On lisännyt mahdollisuuksia valita myös erityiseen pedagogiikkaan pohjautuvaa varhaiskasvatusta.”

”Ilman palveluseteliä emme olisi voineet laittaa lastamme pieneen yksityiseen tarhaan, jossa ryhmäkoot ovat pieniä ja tilat erinomaiset. Paljon parempi paikka verrattuna päiväkotiin, josta meille ensin tarjottiin paikkaa -suuret ryhmät ja vähän tiloja.”

Avokysymykseen yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelujen kehittämisen tarpeista oli vastannut sanallisesti vain 38 (44 %) henkilöä. Analysointivaiheessa kävi ilmi, että osa oli vastannut ja esittänyt kehittämistarpeita jo muun muassa edellisen kysymyksen kohdalla. Kyseiset vastaukset on laskettu taulukon 10 luokkiin. ”Ei kehitettävää, en osaa sanoa” -luokkaan on laskettu mukaan kaikki vastaukset, joissa tämän kysymyksen kohdalla oli pelkkä viiva tai kysymysmerkki. Kysymyslomakkeen avovastauksia peilattaessa toisiinsa vastaaja oli kertonut olevansa hyvin tyytyväinen tai erittäin tyytyväinen palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun. Tutkijan tulkinnan mukaan vastaajalla ei näissä tapauksissa ollut kehittämisen tarpeita tai vastaaja ei osannut kertoa mahdollisia kehittämisen kohteita, yhteensä 44 (61 %) vastaajaa.

”Mielestämme palveluseteliasia on toiminut meillä hyvin.”

”En osaa sanoa. Toimii jo nyt ihan hyvin.”

”ei akuuttia kehitettävää.”

Taulukko 10. Palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun kohdistuvia kehittämisentarpeita

	lkm	%
Ei kehitettävää, en osaa sanoa	44	61
Palveluseteli rahoitusjärjestelmänä	18	25
Internet-sivujen toimivuus	6	8
Toiminnan laatu	4	6
Yhteensä	72	100

Taulukosta 10 on nähtävissä, että kehittämisen tarve kohdistui palveluseteliprosessiin rahoitusjärjestelmänä, yleiseen ohjaukseen ja informaation saantiin sekä tiedon kulkuun. Neljännes (25 %) vastaajista koki, että palvelusetelirahoitus järjestelmänä ei vastaa täysin todellisuutta.

”Palvelusetelin laittaminen tauolle on ilmeisesti hankalaa ja päiväkodin edustaja kertoi että se ei onnistu lastemme ollessa kesällä 2 kk pois hoidosta.”

”Myös palveluntarjoajilla pitäisi olla joustavampia mahdollisuuksia osapäiväisyyteen, esimerkiksi joka päivä hoitoa klo 8-13. Nyt on mahdollista valita vain 3 päivää viikossa tai täysi hoito. Meitä työttömiä ja opiskelevia korkeasti koulutettuja on paljon nyt Oulussa. Lapsi tarvitsee seuraa tutussa ympäristössä erityisesti tällaisessa perheen kriisissä ja vanhemmat aikaa hakea töitä -työn hakemisen rankkuus ja aikaavievyys on kyllä yllättänyt. Jotenkin älytöntä, että kaupunki maksaa täyden tuen yksityiselle päiväkodille, mutta lasta pidetään siellä korkeintaan kolme lyhyttä päivää.”

Informaation saantiin liittyvät ongelmat olivat keskeisenä 6 (8 %) vastauksessa. Vastauksissa tuli esille sähköiseen asiointiin liittyvät vaikeudet sekä ATK-ohjelmien toimimattomuus.

”Palveluseteliohjelma todella surkea. Kaatuu koko ajan. Eikä se ole saatavilla muilla kielillä kuin suomeksi.”

”Kun kaupungin ihmisiä ei kuitenkaan saa helposti puhelimella kiinni, pitäisi nettisivujen olla selkeät ja informatiiviset.”

”Oulu on kansainvälinen kaupunki, ja kaikki asiakirjat ja ohjelmat myös englanniksi.”

Vastaajista 4 (6 %) näki kehittämisen tarvetta myös toiminnan laadussa, joka osittain kohdistettiin sekä palveluntuottajiin että Oulun kaupungin henkilöstön toimintaan.

”Henkilökunnan pysyvyyttä ryhmissä, niin ettei vaihtuvuutta tulisi ja että varsinkin pienillä lapsilla olisi aamuisin vastassa tuttu henkilö. Kehittäisin myös ympäristöä virikkeellisemmäksi. Asfaltoidun sisäpihan sijaan nurmea ja istutuksia sekä leikkitelineitä. Sisätiloihin lastenkoulumaista tunnelmaa lukusoppeineen jne.”

”Toivon, että palvelusetelijärjestelmä säilyy. Lisää yhteistyötä kaupungin ja yksityisten päivähoitontuottajien välillä.”

”Palvelusetelin pitäisi riittää kattamaan kaikki päivähoitokulut.”

Tulokset osoittavat, että reilusti yli puolet (61 %) vastaajista ei löytänyt mitään kehitettävää nykyisessä palvelusetelijärjestelmässä. Neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että palvelusetelijärjestelmää rahoitusjärjestelmänä tulisi kehittää sekä vanhempien että palveluntuottajan näkökulmasta monimuotoisemmaksi palveluntuotantomuodoksi, joka lisäisi vanhempien mahdollisuutta valita lapselleen perheen tarpeen mukaisesti joko kokopäivähoito tai osapäivähoito. Vastauksista oli tulkittavissa, että osapäivämahdollisuutta toivottiin niissä tilanteissa, jolloin lapsella ei ole todellista päivähoitotarvetta, johtuen vanhempien opiskeluista tai työttömyydestä. Myös kesäajan hoitojärjestelyjen suhteen palvelusetelijärjestelmään toivottiin enemmän joustavuutta.

6.4 Laadun toteutuminen

Yksityisen palveluntuottajan palvelun on jatkuvasti vastattava sitä tasoa, mitä edellytetään vastaavalta Oulun kaupungin tuottamalta varhaiskasvatuspalvelulta. Palveluntuottajan on toteutettava asiakkaan oikeus saada laadultaan hyvää päivähoidon- / varhaiskasvatuspalvelua. Vanhempien näkemyksiä ja arviointia laadun toteutumisen osalta kysyttiin seuraavilla Likert -asteikollisilla väittämillä (taulukko 11).

Taulukko 11. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadun toteutumisesta

	Täysin eri mieltä (=1)	Jokseenkin eri mieltä (=2)	Jokseenkin samaa mieltä (=3)	Täysin samaa mieltä (=4)	Yhteensä N=86	Keskiarvo
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation rooli laadun valvojana on merkittävä.	4 5 %	23 28 %	45 54 %	11 13 %	(n=83) 100 %	2,8
Tunnen hyvin toiminnan laatuun vaikuttavat säädökset ja asiakirjat.	27 32 %	34 40 %	18 21 %	6 7 %	(n=85) 100 %	2,0
Mielestäni palvelun taso on vähintään yhtä hyvä kuin Oulun kaupungin tuottamassa varhaiskasvatuspalvelussa.	1 1 %	3 3 %	17 20 %	65 76 %	(n=86) 100 %	3,7
Mielestäni toimitilojen turvallisuusmääräyksiä noudatetaan säädösten mukaisesti.	1 1 %	2 2 %	25 29 %	58 68 %	(n=86) 100 %	3,6
Varhaiskasvatussuunnitelmassa on määriteltä selkeästi toiminnan laadulliset kriteerit ja painopistealueet.	1 1 %	6 7 %	37 44 %	40 48 %	(n=84) 100 %	3,4
Perheeni toiveet ja tarpeet otetaan hyvin huomioon.	1 1 %	2 2 %	21 25 %	62 72 %	(n=86) 100 %	3,7
Päiväkodin palveluhenkisyys on hyvä.	1 1 %	5 6 %	18 21 %	61 72 %	(n=85) 100 %	3,7
Päiväkodin aukioloaika on joustava.	0	15 18 %	27 32 %	43 50 %	(n=85) 100 %	3,3
Päiväkodin profiloituminen / toiminnan painottuminen johonkin aihealueeseen on tärkeää.	6 7 %	22 26 %	26 30 %	32 37 %	(n=86) 100 %	3,0

Taulukosta 11 on luettavissa, että laadun toteutumisen merkittäväksi tekijäksi nousi päiväkodin palveluhenkisyys. Vastaaajista 79 (93 %) oli kokenut palveluhenkisyyden hyväksi tai jokseenkin hyväksi. Lähes kaikki (97 %) perheet kokivat, että perheen tarpeet ja toiveet otetaan hyvin tai jokseenkin hyvin huomioon. Muun muassa 70 (82 %) vastaajaa oli täysin tyytyväisiä tai jokseenkin tyytyväisiä päiväkodin aukioloaikaan. Yleisesti tarkasteltuna 82 (96 %) vastaajaa pitää yksityisen palveluntuottajan palvelun tasoa vähintään yhtä hyvänä kuin Oulun kaupungin tuottamaa varhaiskasvatuspalvelua.

Laatuun vaikuttavien asiakirjojen ja säädösten tuntemus jäi kuitenkin vähäiseksi. Vain kuusi (7 %) vastaajaa koki tuntevansa täysin ko. asiakirjat. 64 (72 %) vastaajaa oli täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä, mistä voidaan tulkita, että laatuvaatimusten taustalla olevat säädökset ovat

huonosti vanhempien tiedossa. 77 (92 %) vastaajalla oli kuitenkin tietoisuus lapsensa varhaiskasvatussuunnitelman puitteissa määritellyistä toiminnan sisältöön liittyvistä laadullisista kriteereistä ja toiminnan painopistealueista.

Vastaajista 58 (67 %) oli jokseenkin samaa mieltä tai samaa mieltä siitä, että päiväkodin toiminnan painottuminen johonkin tiettyyn aihealueeseen on tärkeää. Seuraavassa taulukossa 12 esitetään vanhempien näkemys päiväkodin toiminnan painottumisen toteutumisesta päivittäisessä toiminnassa.

Taulukko 12. Päiväkodin profiloitumisen toteutuminen arjessa (n=86)

	lkm	%
Kyllä	62	72
Ei	24	28
Yhteensä	86	100

Taulukon 12 mukaan päiväkodin profiloituminen / toiminnan painottuminen johonkin aihealueeseen toteutuu 62 (72 %) vastaajan mielestä. 24 (28 %) vastaajaa ilmoitti, että lapsen päiväkoti ei ole erikoistunut mihinkään erityiseen aihealueeseen. Avokysymysten tulosten mukaan toiminnan painottumisen toteutuminen (n=62) näkyy muun muassa vieraan kielen painottumisena tai erikoistumisena johonkin toiminnan pedagogiseen linjaukseen.

”Lapsemme päiväkoti painottuu montessoripedagogiikkaan ja englanninkieleen. Nämä painotukset toteutuvat lapsemme hoidossa erinomaisesti.”

”Emilio Reggio -pedagogiaan liittyvä toiminnallisuus ja lasten oma-aloitteisuuden kannustaminen toteutuvat erinomaisesti.”

”Englanninkieli”

”Kristillinen päiväkoti, jossa toimitaan pienryhmäpedagogiigalla.”

Avovastauksissa tulee myös esille vanhempien näkemys siitä, että hyvä perushoidon ja opetuksen taso arjen toiminnassa on keskeisellä sijalla varhaiskasvatuksen laadun toteutumiseksi, vaikka päiväkodin toiminnassa ei erityisesti painotettaisikaan mitään erityispedagogiikkaa.

”Hyvin. Mielestäni lapsen hyvän perushoidon toteutuminen ja siihen panostaminen jokaisessa hoitopaikassa on kuitenkin tärkeämpää kuin profiloituminen.”

”Kodinomaisuus, luonnonmukaisuus, itsensä kehittäminen. Nämä todella saavat merkityksensä tässä päiväkodissa eivätkä ole vain katteettomia lupauksia.”

Perheiltä kysyttiin myös mahdollisia perheen tai yksittäisen lapsen erityistarpeita ja niiden huomioimista palveluntuottajan taholta. Kysymykseen vastasi 84 henkilöä. Vanhempien kokemus perheen erityistarpeiden huomioimisesta on luokiteltu taulukkoon 13.

Taulukko 13. Perheen erityistarpeet

	lkm	%
Kyllä	15	18
Ei	69	82
Yhteensä	84	100

Taulukon 13 mukaan perheistä 69 (82 %) katsoi, että perheellä tai lapsella ei ole erityistarpeita. 15 (18 %) vastaajaa ilmoitti, että perheellä tai lapsella on erityistarpeita, jotka otetaan huomioon lapsen päivähoidossa. Avokysymyksen avulla tarkennettiin, minkälaisia erityistarpeita perheellä tai lapsella on. Kysymykseen vastasi 17 vastaajaa. Vastausten osalta ilmeni, että lapsen mahdolliset erityistarpeet liittyvät erityisruokavalioon tai lapsen motoriseen kehitykseen. Lapsen erityistarpeet eivät kuitenkaan vaadi henkilökohtaista avustamista.

”Kasvisruokavalio”

”Lapsi tarvitsee erityistukea sosiaalisissa ja kognitiivisissa taidoissa ja niiden opettelussa, ei kuitenkaan henkilökohtaista avustajaa.”

”Jokaisella lapsella on omat erityistarpeensa, jotka otetaan automaattisesti hoidossa huomioon. Varsinaisia erityisen tuen tarpeita lapsillamme ei ole.”

”Muuttuvat aikataulut arjessa.”

Avovastauksista kävi ilmi vanhempien tyytyväisyys palveluntuottajan toimintaan. Muutama vastaaja oli todennut, että lapsi ei ole varsinaisesti erityislapsi, mutta lapsen ja perheen yksilöllisiä tarpeita huomioidaan päivittäisessä toiminnassa. Avovastauksissa korostui lapsen arvostava kohtaaminen, hoitohenkilöstön sitoutuneisuus noudattaa päiväkotikohtaisia toimintalinjoja ja päiväkodin kodinomaisuus.

6.5 Yhteenveto tuloksista

6.5.1 Asiakkaan oikeus valintaan

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tunnistaa asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun keskeisimpiä ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna palvelujen järjestämisvastuussa olevan tahon on pyrittävä tarjoamaan erilaisia palveluntuotantomuotoja asiakkaan tarpeiden ja toiveiden mukaan, ei kysynnän.

Palvelusetelijärjestelmän keskeinen tekijä on asiakkaan mahdollisuus valita palveluseteli tarvitsemansa palvelun tuotantomuodoksi. Valintaprosessiin liittyy asiakkaan kyvykkyys suorittaa valinta. Tässä tutkimuksessa lähtöoletuksena oli, että vanhemmat ovat tietoisesti valinneet lapsensa päivähoitomuodoksi yksityisen päivähoiton palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun. Aineistosta kävi ilmi, että ihan kaikille vanhemmille palvelusetelijärjestelmään siirtyminen ei ollut aktiivinen valinta, vaan palvelusetelin käyttäjäksi ajaututtiin, koska palveluntuottaja oli siirtynyt tai siirtyi palvelusetelijärjestelmään. Vanhempien näkemystä palvelusetelijärjestelmän mukanaan tuoman valinnan mahdollisuuden lisääntymisestä kysyttiin monessa eri kohdassa. Valinnan osalta voidaan tarkastella asiakkaan valinnan vapauden toteutumista (vanhempien henkilökohtaisia syitä valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu lapsensa päivähoitomuodoksi) sekä itse valintaprosessissa toteutunutta palvelujen tarjonnan monimuotoisuutta ja joustavuutta. Aineiston osalta voidaan todeta, että palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu oli kuitenkin ollut osalle vanhemmista realistinen vaihtoehto, etenkin tilanteissa, joissa kaupungin tarjoama vaihtoehto olisi ollut jossain toisessa kaupunginosassa. Palvelusetelijärjestelmän avulla näiden vanhempien osalta ajatus päivähoitopalvelun toteuttamisesta lähipalvelun periaatteella, riittävyyden ja saatavuuden osalta, toteutui.

Osa vanhemmista oli valinnut palvelusetelijärjestelmän ja yksityisen palveluntuotannon nimenomaan päiväkodin profiloitumisen tai etukäteen tiedossa olevan laadukkaan toiminnan vuoksi, mikä tuli esille myös avovastausten osalta. Seuraavassa taulukossa 14 tarkastellaan valintaan vaikuttavia tekijöitä suhteessa lapsen hoitomuotoon ennen palvelusetelijärjestelmään siirtymistä.

Taulukko 14. Valintaan vaikuttavien tekijöiden jakaantuminen suhteessa lapsen aikaisempaan päivähoitomuotoon

	kotihoitossa		kunnallisessa hoidossa		yksityisessä pk:ssa	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Päiväkodilla hyvä maine; toiminnan laadukkuus	17	68	9	60	12	39
Päiväkodin sijainti	2	8	1	7	0	0
Kunnallinen palveluntuotanto ei vastannut tarpeisiin	3	12	0	0	3	10
Palvelusetelijärjestelmään siirtyminen	2	8	5	33	15	48
Palvelusetelin edullisuus asiakkaalle	1	4	0	0	1	3
Yhteensä	25	100	15	100	31	100

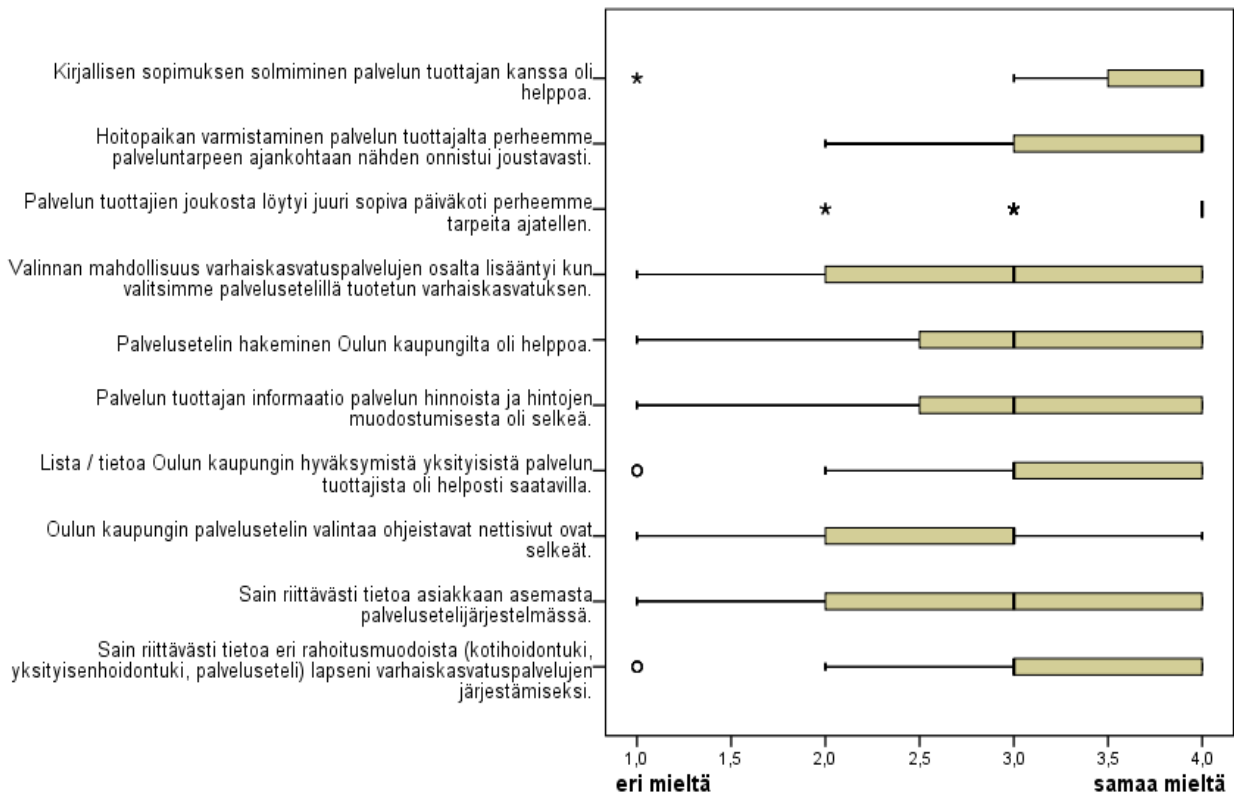
Taulukon 14 mukaan yksityisen päiväkodin hyvä maine ja jo ennakkoon tiedossa oleva toiminnan laadukkuus oli selkeästi ollut suurin palvelusetelijärjestelmään siirtymisen valintakriteeri, huolimatta siitä, mikä oli ollut lapsen / lasten aikaisempi päivähoiton tuotantomuoto. Kotihoidosta päivähoitoon siirtyvien lasten (12 %), sekä jo yksityisen palvelutuotannon piiriin kuuluvien lasten (10 %) kohdalla kunnallinen palveluntuotanto ei ollut joko riittävyyden tai saatavuuden osalta pystynyt vastaamaan perheen tarpeisiin.

Melkein puolet, (48 %) jo aikaisemmin yksityisen palvelutuotannon käyttäjistä, ilmoitti valintaan vaikuttavana tekijänä päiväkodin siirtymisen palvelusetelijärjestelmään. Näin ollen päiväkodin sijainnilla ei ollut näille perheille mitään merkitystä. Päiväkodin sijainnilla oli ollut jonkin verran merkitystä niille perheille, joiden lapsi / lapset olivat tulleet palvelusetelijärjestelmän piiriin kotihoitosta tai lapsi oli siirtynyt yksityiseen päiväkotiin julkisen sektorin päiväkodista.

Tarkasteltaessa vanhempien vastauksissa esiintyviä havaintoja toteutuneessa valintaprosessissa, vastausten osalta hajontaa esiintyi suhteellisen vähän. Tästä voidaan tulkita, että lähes kaikki vastaajat olivat joiltakin osin kokeneet palvelusetelijärjestelmän valintaprosessin myönteiseksi ja onnistuneeksi ratkaisuksi huolimatta siitä, oliko varsinainen valinta ollut heille realistinen tilanne juuri sillä hetkellä, kun Oulun kaupunki oli siirtynyt palvelusetelijärjestelmään, vai oliko vanhempien osalta palvelusetelijärjestelmään siirtyminen ollut jatkumo jo aikaisemmin valitulle yksityiselle palveluntuotantomuodolle.

Kuviossa 9 tarkastellaan Boxplot -kuvioiden¹⁴ avulla vanhempien Likert -asteikollisten vastausten jakaantumista ja poikkeavien havaintojen esiintymistä valintaan vaikuttavissa tekijöissä.

¹⁴ Boxplot kuvioiden tulkintaa on selitetty luvussa 5.4 Aineiston analysointi, sivulla 59-60.



Kuvio 9. Havaintojen esiintyminen valintaan vaikuttavissa tekijöissä

Kuviossa 9 havaintojen painottuminen skaalaan 3-4 (jokseenkin samaa mieltä, täysin samaa mieltä) osoittaa, että vanhempien kokemus valintaan vaikuttavista tekijöistä on ollut myönteinen. Erityisesti nousee esille tyytyväisyys palveluntuottajan toimintaan. Kahta poikkeusta lukuun ottamatta, kaikki vastaajat olivat samaa mieltä siitä, että palvelun tuottajien joukosta löytyi juuri sopiva päiväkotiperhe lapsen ja perheen tarpeita ajatellen. Myös kirjallisen sopimuksen solmiminen, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, oli ollut helppoa.

Havainnot valinnan mahdollisuuksien lisääntymisen osalta asettuvat noin 50 % skaalaan 1-3, mikä osoittaa, että valinnan mahdollisuudet varhaiskasvatuspalvelujen osalta olivat lisääntyneet vain osittain. Tämä selittynee sillä, että tieto muista mahdollisista vaihtoehtoista on ollut puutteellista. Taulukosta 5 (s. 69) käy ilmi, että kahdeksalla vastaajalla (14 %) ei ollut tietoa muista vaihtoehtoista, mistä voidaan päätellä, että informaation puute mahdollisesti vaikutti siihen, että muita vaihtoehtoja tai kieltäytymistä palvelusetelijärjestelmästä ei ollut edes harkittu. Valinnan mahdollisuuksien lisääntymistä ei todennäköisesti ollut koettu myöskään niissä tapauksissa, joissa lapsen päivähoitomuotona oli ollut yksityinen päivähoito jo ennen palvelusetelijärjestelmään

siirtymistä (taulukko 3, s. 66). Näissä tapauksissa palvelusetelijärjestelmään oli siirrytty mielellään, mutta kaikki vastaajat eivät olleet todellisuudessa tehneet valintaa palvelusetelin puolesta, vaan valinnan lapsensa päivähoidon jatkumisesta entisessä tuotantomuodossa. Vastaajista melkein puolet (taulukko 5, s. 69) ilmoitti, että vaihtoehtona olisi voinut olla myös julkisen sektorin päiväkotia, jos lähiseudun päiväkodista olisi ollut mahdollisuus saada lapselle hoitopaikka. Avovastauksissa tuotiin esille, että kunnalliset päiväkodit olivat olleet täysiä, eikä kuljettaminen muuhun kaupunginosaan ollut vanhemmille mieluinen ratkaisu. Palveluseteli oli antanut vanhemmille mahdollisuuden valita lapsensa hoitopaikka omalla alueella sijaitsevasta yksityisestä päiväkodista.

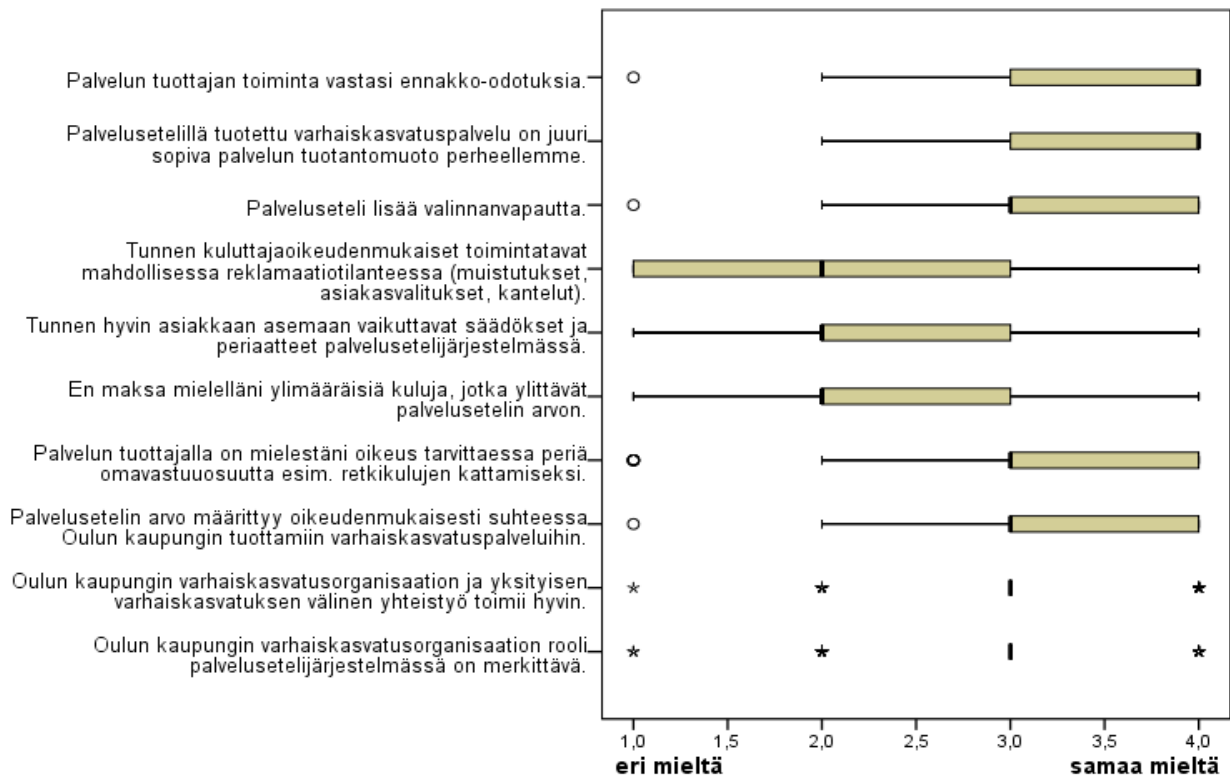
Valintaan vaikuttavien havaintojen jakaantumisen perusteella eniten kehitettävää näyttää olevan Oulun kaupungin osalta palvelusetelin valintaa ohjeistavien nettisivujen toimivuudessa. Noin 75 % havainnoista asettuu asteikoille 1-3 (eri mieltä, jokseenkin eri mieltä tai jokseenkin samaa mieltä), mediaanin asettuessa kohtaan 3. Kehitettävää löytyy myös asiakkaan asemaan liittyvän tiedon jakamisen osalta. Neljännes havainnoista asettuu skaalaan 1-2 (täysin eri mieltä), puolet skaalaan 2-3 (jokseenkin eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä) ja neljännes havainnoista skaalaan 3-4 (täysin samaa mieltä), mediaanin asettuessa kohtaan 3. Taulukon 7 (s. 74) mukaan 17 (28 %) vastaajaa olisi kaivannut enemmän asiakasohjausta joko Oulun kaupungin taholta tai puolueetonta tietoa joltain muulta taholta. Avokysymyksiin saaduista vastauksista oli tulkittavissa, että asiakasohjausta olisi tarvittu lisää niissä tapauksissa, joissa perheen ensimmäinen lapsi tulee uutena palvelusetelijärjestelmän piiriin.

6.5.2 Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutuminen

Gönroos (1987) korostaa julkishallinnon järjestämien palvelujen prosessiluonnetta, joka muodostuu asiakkaalle tuotettavasta palvelukokonaisuudesta. Palvelukokonaisuus koostuu eri vaiheiden toimintojärjestelmistä, jotka seuraavat toisiaan. Varhaiskasvatussektorin palvelusetelijärjestelmässä julkinen palvelun järjestäjä ja yksityinen palveluntuottaja ovat saman kokonaisuuden osia, joiden välillä vallitsee riippuvuus- ja vaikuttavuussuhde. Palvelusetelillä toteutettavan varhaiskasvatuspalvelun kehittämiskeskustelut käydään makrotasolla, mutta asiakkaan kokema palveluseteliprosessi tapahtuu mikrotasolla. (vrt. Fock 1988; Layder 1993.)

Tarkasteltaessa vanhempien Likert -asteikollisissa vastauksissa esiintyvien havaintojen jakautumista toteutuneen palveluprosessin osalta, vanhempien näkemyksissä on jonkin verran hajontaa.

Kuviossa 10 vastausten hajaantuminen osoittaa, että asiakkaalle näyttäytyvästä palveluprosessista tiedostetaan selkeämmin palveluntuottajan rooli ja toiminta, johon ollaan hyvin tyytyväisiä. Palvelun järjestäjän, Oulun kaupungin rooli, tunnistetaan osittain. Oma rooli asiakkaana, etenkin palvelusetelijärjestelmään kuuluvan asiakkaan erityistä asemaa palvelun kuluttajana, ei tiedosteta.



Kuvio 10. Havaintojen esiintyminen palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta

Kuvio 10 osoittaa, että havaintojen esiintymisen perusteella suurin osa vastaajista koki, että palveluntuottajan toiminta vastasi odotuksia ja palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu oli perheelle sopiva päivähoidon tuotantomuoto.

Havainnot kuluttajaoikeudenmukaisista toimintatavoista mahdollisessa reklamaatiotilanteessa asettuvat valtaosaltaan skaalaan 1-2 (jokeenkin eri mieltä, täysin eri mieltä) mediaanin asettuessa kohtaan 2. Myös asiakkaan asemaan vaikuttavien säädösten ja periaatteiden tuntemisen osalta havainnot asettuvat pääosin skaalaan 1-3, mediaanin asettuessa kohtaan 2. Havaintojen asettues-

sa selkeästi negatiiviselle / eri mieltä -alueelle, voidaan päätellä, että näiden osa-alueiden osalta on olemassa kehittämisen tarvetta.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta havainnot palvelusetelin laskennallisen arvon osalta, samoin kuin palveluntuottajan oikeudesta periä tarvittaessa ylimääräisiä kuluja, asettuvat suurelta osaltaan skaalaan 3-4, mediaanin asettuessa kohtaan 3. Vain neljännes havainnoista ”en maksa mielelläni ylimääräisiä kuluja” asettuu kohtaan 3-4. Tästä voidaan päätellä, että pääosin vanhemmat olivat hyvin tyytyväisiä palveluseteliin rahoitusjärjestelmänä ja kokivat maksujen muodostumisen oikeudenmukaisina. Avovastauksissa oli kuitenkin tuotu esille toive rahoitusjärjestelmän kehittämisestä niin, että palveluseteliä myönnettäisiin myös osapäiväiseen päivähoitoon. Kehittämistä toivottiin myös kesäajan hoitojärjestelyjen ja siihen liittyvän päivähoitomaksun suhteen.

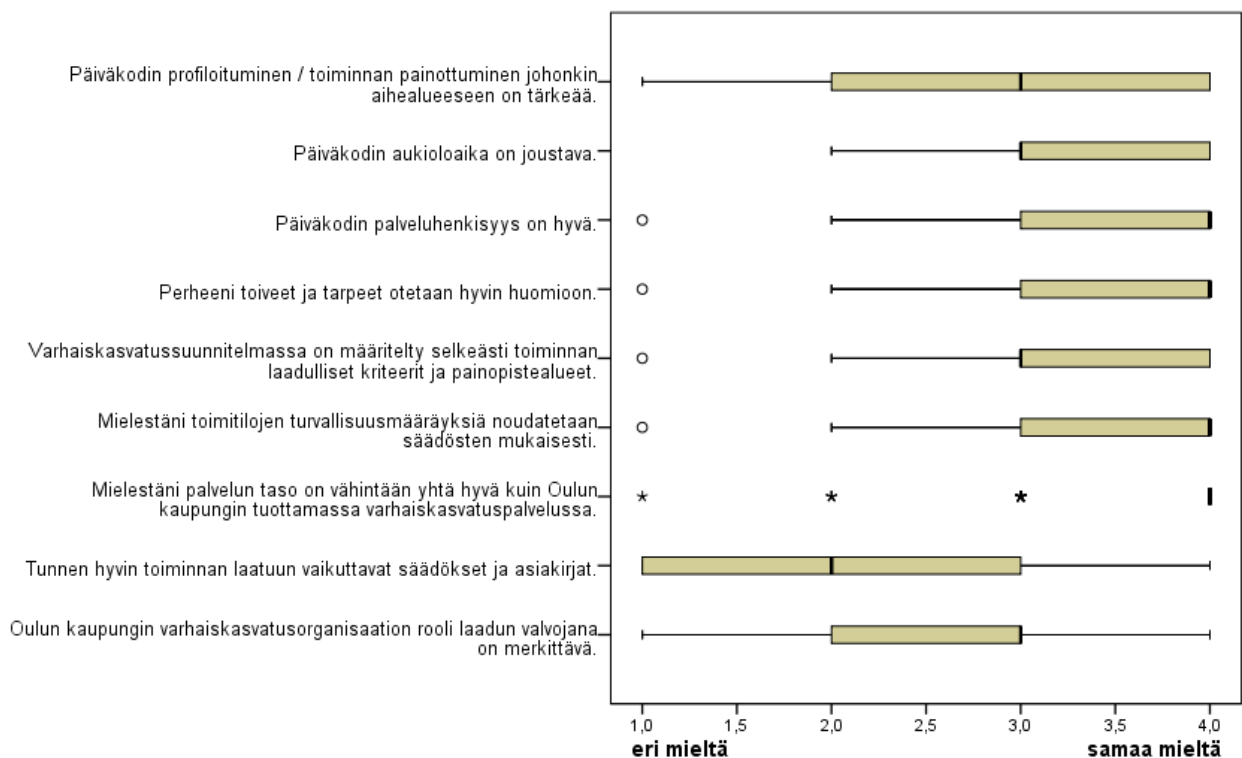
Havainnot vastaajien näkemyksistä Oulun kaupungin roolista palvelusetelijärjestelmässä ja yhteistyön toimivuudesta yksityisen palveluntuottajan kanssa ovat yhteneväisiä. Molempien väittämien osalta havainnot muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta asettuvat kaikki kohtaan 3 (jokseenkin samaa mieltä). Tämä osoittaa, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikilla vastaajilla oli jonkinlainen tietous palvelusetelijärjestelmän eri osapuolten rooleista, velvollisuuksista ja vastuukysymyksistä. Palvelusetelijärjestelmän erilaisuus suhteessa julkiseen palveluntuotantoon kuitenkin vaatisi näiltä osin informaation lisäämistä palvelun käyttäjien keskuuteen.

6.5.3 Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään palveluun

Palvelusetelijärjestelmässä laadunhallinta koostuu julkisen ja yksityisen sektorin verkostoitumisesta niin, että molemmat osapuolet kantavat yhteisesti vastuun toiminnan laadukkuudesta. Laatutyö perustuu prosessien hallintaan, jossa julkisen sektorin rooli laadun valvojana on merkittävä.

Palveluntuottajan on täytettävä lakien mukaiset ehdot, joilla säädellään muun muassa palvelun tasoa ja laatua. Palvelujen on vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. (Uotinen 2009, 82 - 83; vrt. Huhtanen 2012, 95 – 96.) Keskeistä on se, miten laadukkaana asiakas kokee palveluprosessin kokonaisuudessaan suhteessa omiin toiveisiinsa ja tarpeisiinsa nähden.

Tarkasteltaessa kuvion 11 avulla vanhempien Likert -asteikollisissa vastauksissa esiintyvien vastausten jakaantumista laadun toteutumisen suhteen, vastausten osalta hajontaa esiintyy vähän, mikä osoittaa, että vanhempien näkemykset palvelun hyvästä laadusta ovat suhteellisen yksimielisiä.



Kuvio 11. Havaintojen esiintyminen laadun toteutumisesta

Kuvion 11 mukaan havainnot päiväkodin profiloitumisesta asettuvat suurelta osaltaan skaalaan 2-4, mediaanin asettuessa kohtaan 3, mikä osoittaa sitä, että profiloitumista / toiminnan painottumista johonkin tiettyyn osa-alueeseen pidetään jokseenkin tärkeänä yksityisen palveluntuottajan toiminnassa.

Havainnot yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadun tasosta suhteessa Oulun kaupungin päivähoidon palveluun asettuvat kolmea poikkeusta lukuun ottamatta, ”täysin samaa mieltä”-kohtaan, mediaanin asettuessa kohtaan 4. Tyytyväisyydestä yksityisen palveluntuottajan tuottamaan palvelun tasoon osoittaa myös vanhempien näkemykset hyvästä päiväkodin palveluhenkisyydestä ja perheiden tarpeiden huomioimisesta, jotka asettuvat molem-

pien kysymysten osalta pääosin skaalalle 3-4 (jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä), mediaanin asettuessa kohtaan 4.

Havainnot päiväkodin aukioloajan joustavuuden kokemuksesta sekä havainnot varhaiskasvatussuunnitelman merkityksen tiedostamisesta laadun kriteerien ja painopistealueiden määrittämisessä asettuvat samaan tasoon: pääosin skaalalle ”jokseenkin samaa mieltä”, mediaanin asettuessa kohtaan 3.

Oulun kaupungin roolia palvelun laadun valvojana ei täysin tiedosteta. Havainnoista neljännes asettuu kohtaan ”eri mieltä”, mediaanin asettuessa kuitenkin kohtaan 3 (jokseenkin samaa mieltä). Samoin toiminnan laatuun vaikuttavien säädösten ja asiakirjojen tuntemus on havaintojen asettumisen mukaan pääosin asteikolla ”eri mieltä”, mediaanin asettuessa kohtaan 2, mikä osoittaa kehittämisen tarvetta toiminnan laatuvaatimusten tiedoksi saattamisessa asiakkaalle. Vanhemmat kuitenkin tuntuvat olevan tietoisia toimitilojen turvallisuusmääräyksistä ja niiden noudattamisesta. Havainnot tältä osin asettuvat pääosin skaalaan 3-4, mediaanin asettuessa kohtaan 4 (täysin samaa mieltä).

6.5.4 Kokonaiskoonti

Julkisten palvelujen järjestämisessä keskeistä ei ole se, kuka tai mikä tahoo palvelun tuottaa, vaan se, miten palvelu kokonaisuudessaan vastaa asiakkaan tarpeita. Palvelusetelijärjestelmällä on tavoiteltu asiakkaan valinnanvapauden, asiakaslähtöisyyden ja palvelun laadun kehittämistä. Tässä tutkielmassa tarkasteltiin palveluseteliä yhteiskunnallisena funktiona ja pyrittiin etsimään empiirisen aineiston avulla vastausta siihen, miten asiakkaat ovat kokeneet palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun.

Tutkimuksen aineisto jäi suhteellisen pieneksi, mihin oletettavasti vaikutti Oulun kaupungissa vain kaksi kuukautta aikaisemmin toteutettu laaja varhaiskasvatuksen asiakastyytyväisyyskysely. Haluttomuutta jakaa kyselyä perheille ilmeni myös muutamien yksityisten päiväkotien johtajien osalta, mitä he perustelivat ”kyselyjen virtana”, joita saapuu päiväkotien sähköposteihin suhteellisen usein.

Vastausprosentin laskeminen päiväkodeittain olisi ollut mielenkiintoista. Se olisi antanut selkeän tiedon siitä, onko jokaisesta aineistoon kuuluvasta päiväkodista lähetetty Webropol -linkki

sovitun aikataulun mukaisesti vanhemmille, jolloin kaikilla aineistoon kuuluvilla perheillä olisi ollut mahdollisuus osallistua kyselyyn. Päiväkotikohtaisen vastausprosentin laskeminen olisi antanut myös kunkin päiväkodin osalta erikseen tietoa vanhempien aktiivisuudesta osallistua tämän tyyppisiin tutkimuksiin. Tässä tutkimuksessa vastausprosenttia ei kuitenkaan ollut mahdollista tarkastella päiväkodeittain, koska vastaajien anonymiteetti haluttiin suojata. Aineisto kerättiin niin, että vastausta ei pystytty yhdistämään mihinkään tiettyyn päiväkotiin eikä tietyn päiväkodin asiakkaaseen. Aineiston keräys kohdistui Oulun kaupungin tiettyihin päiväkoteihin, joista osa on selkeästi profiloitunut johonkin aihealueeseen. Osa päiväkodeista on pieniä, noin 21 - 23 -paikkaisia päiväkoteja, jolloin myös vastaajan henkilöityminen olisi mahdollistunut.

Aineiston suhteellisen pieni koko on ollut tämän tutkimuksen heikkous, joten tulokset ovat suuntaa antavia. Tulosten yleistäminen pelkän empiirisen aineiston osalta ei ole mahdollista. Aineiston pienuus on kuitenkin muodostunut analysointivaiheessa myös vahvuudeksi. Saarela-Kinnusen ja Eskolan (2007) mukaan tapaustutkimuksessa oleellista on se, että käsiteltävä aineisto muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden. Tapaustutkimuksella tavoitellaan analyttistä yleistämistä. Tulosten vertailu mahdollistaa tulosten yksittäistä tapausta laajemman hyödyntämisen, jolloin voidaan puhua tulosten teoreettisesta tai olemuksellisesta siirrettävyydestä. Tämän tyyppisessä yleistämisessä keskeistä on tulkinnat, joita aineistosta tehdään. (Aaltola & Valli 2007, 184 - 195).

Vaikka tämän tutkimuksen tuloksia ei voi tilastollisessa mielessä yleistää, aineistokokonaisuudesta on kuitenkin mahdollista saada tietoja siitä, mitkä tekijät nousevat esille ja miten ne ovat vaikuttaneet vanhempien päätökseen valita palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu sekä miten toimivana ja laadukkaana vanhemmat omiin tarpeisiinsa nähden ovat kokeneet palvelusetelimallilla tuotetun päivähoidon. Aineiston vahvuutena näkisin vastaajien aktiivisen paneutumisen kysymyslomakkeiden avokysymyksiin: kysymyksiin oli vastattu huolellisesti ja selkeästi, mikä osoittaa, että vastaajien mielenkiinto oli säilynyt kysymyslomakkeen loppuun asti. Avovastauksissa oli tuotu esiin arjen vaatimuksia ja toiveita yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun kehittämiseksi.

Aineiston pienuudesta johtuen tässä tutkimuksessa avokysymysten esiin nostaminen ja tulkitseminen muodostuikin tutkimuksen yhdeksi vahvuudeksi. ”Kvalitatiiviset menetelmät ovat paikallaan selvitettäessä prosesseja, joiden kautta sosiaalista maailmaa konstruoidaan jossain rajatussa sosiaalisessa kontekstissa. Laadulliset menetelmät tekevät mahdolliseksi sosiaalisen elämän prosessien tutkimisen elämismaailman tasolla, arkielämässä” (Raunio 1999, 345.) Aineiston suh-

teellisesta pienuudesta johtuen sekä Likert -asteikollisten että avokysymysten peilaus toisiinsa vastaajakohtaisesti oli helppoa. Kunkin vastaajan osalta palveluseteliprosessin kokonaiskuvan muodostuminen mahdollistui, mikä loi edellytyksiä avokysymysten objektiiviselle tulkinnalle ja merkitysten ymmärtämiselle.

Tämän aineiston osalta vain kaksi vastaajaa ilmoitti, että oli harkinnut mahdollisuutta kieltäytyä palvelusetelistä, mistä voidaan päätellä, että näitä kahta vastaajaa lukuun ottamatta palvelusetelin käyttöönotto on ollut selkeä ratkaisu. Kokonaiskuvan osalta voidaan kuitenkin todeta, että osalle vanhemmista palvelusetelijärjestelmään siirtyminen oli tullut yllätyksenä. Osa lapsista oli ollut jo aikaisemmin yksityisen palvelutuotannon piirissä ja tietous uudesta palvelusetelimahdollisuudesta oli tullut lapsen päiväkodinjohtajalta. Näissä tapauksissa vanhemmat olivat halunneet lapsensa hoitopaikan jatkuvan entisellään, entisessä tutussa ja hyväksi todetussa hoitopaikassa. Palvelusetelijärjestelmään siirtyminen oli ollut automaatio, jolloin asiakasohjauksen ja käytännön järjestelyt oli hoitanut päiväkodinjohtaja. Osa lapsista oli tullut palvelusetelijärjestelmän piiriin suoraan kotihoidosta. Palveluseteli oli ollut vaihtoehto kotihoidon tuelle. Näissä tapauksissa vaihtoehtona olisi voinut olla myös julkinen palveluntuotanto, mutta lähiseudun kaupungin päiväkodit olivat olleet täysiä ja jonotus olisi vanhempien mielestä venynyt liian pitkäksi.

Kokonaiskuvan osalta näyttää myös siltä, että palvelusetelijärjestelmään ollaan hyvin tyytyväisiä ja palvelusetelijärjestelmä on koettu todella toimivana ja asiakaslähtöisenä vaihtoehtona. Selkeitä kehittämisen kohteita tulee tämän aineiston osalta esille hyvin vähän. Aineiston yksittäisten kysymysten ja muuttujien tarkastelu nostaa esille muutamia kehittämisen kohteita. Kehittämisen kohteet näyttävät liittyvän palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton alkuvaiheeseen, jolloin muun muassa nettisivujen toiminnassa on ollut ongelmia, johtuen mahdollisesti informaatiokatkoksiin kaikkien osapuolten välillä.

Aineiston pienuudesta johtuen on huomioitava, että muutamat yksittäiset muuttujat ja poikkeukselliset havainnot menettävät merkittävyyttään ryhmiteltäessä muuttujia saman alakysymysten mukaisiksi aihealueiksi ja muodostettaessa näistä uusia summamuuttujia. Yksittäisiä muuttujia tarkasteltaessa valintaprosessia on vaikeuttanut muun muassa informaation puute ja Oulun kaupungin nettisivujen toimimattomuus. Yhdistettäessä muuttujia toisiinsa, huomataan kuitenkin, että asiakkaan kokemukset yleisesti ottaen informaation saamisesta palvelusetelin valintaan vaikuttavien tekijöiden osalta ovat olleet jokseenkin hyvät. Taulukkoon 15 on yhdistetty seuraavat neljä muuttujaa, jotka kuvaavat asiakkaan kokemusta saamastaan informaatiosta valintatilanteessa ennen päätöstä siirtyä palvelusetelijärjestelmään.

Lista / tietoa Oulun kaupungin hyväksymistä yksityisistä palvelun tuottajista oli helposti saatavilla.

Oulun kaupungin palvelusetelin valintaa ohjeistavat nettisivut ovat selkeät.

Sain riittävästi tietoa asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä.

Sain riittävästi tietoa eri rahoitusmuodoista (kotihoitontuki, yksityishoidontuki, palveluseteli) lapseni varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseksi.

Taulukko 15. Vastausten jakaantuminen saadun informaation suhteen (n=85)

	äiti		isä		muu huoltaja	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Täysin eri mieltä	2	3	1	8	0	0
Jokseenkin eri mieltä	1	1	1	8	0	0
Jokseenkin samaa mieltä	28	40	6	46	0	0
Täysin samaa mieltä	39	56	5	38	1	100
Yhteensä	70	100	13	100	1	100

Taulukon 15 mukaan valintaan vaikuttavien tekijöiden osalta riittävää tai jokseenkin riittävää tietoa oli saanut 67 (96 %) äitiä ja 11 (84 %) isää. Täysin riittämättömäksi informaation oli kokenut vain kaksi (3 %) äitiä ja yksi (8 %) isä. Tyytyväisyys saatuun informaatioon johtunee osittain siitä, että kaikilla kyselyyn vastaajilla ei ole ollut varsinaista lisätiedon tarvetta, koska palvelusetelijärjestelmän piiriin siirtyvistä lapsista 41 % oli jo aikaisemmin ollut yksityisen palvelun tuotannon piirissä ennen palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa (taulukko 3, s. 66).

Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu kokonaisuudessaan vastasi todella hyvin asiakkaan tarpeita. Taulukkoon 16 on yhdistetty seuraavat viisi muuttujaa, joilla kysyttiin palvelusetelin käyttäjän kokemusta palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadusta.

Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu on juuri sopiva palvelun tuotantomuoto perheellemme.

Palveluntuottajan toiminta vastasi ennakko-odotuksia.

Mielestäni palvelun taso on vähintään yhtä hyvä kuin Oulun kaupungin tuottamassa varhaiskasvatus palvelussa.

Perheeni toiveet ja tarpeet otetaan hyvin huomioon.

Päiväkodin palveluhenkisyys on hyvä.

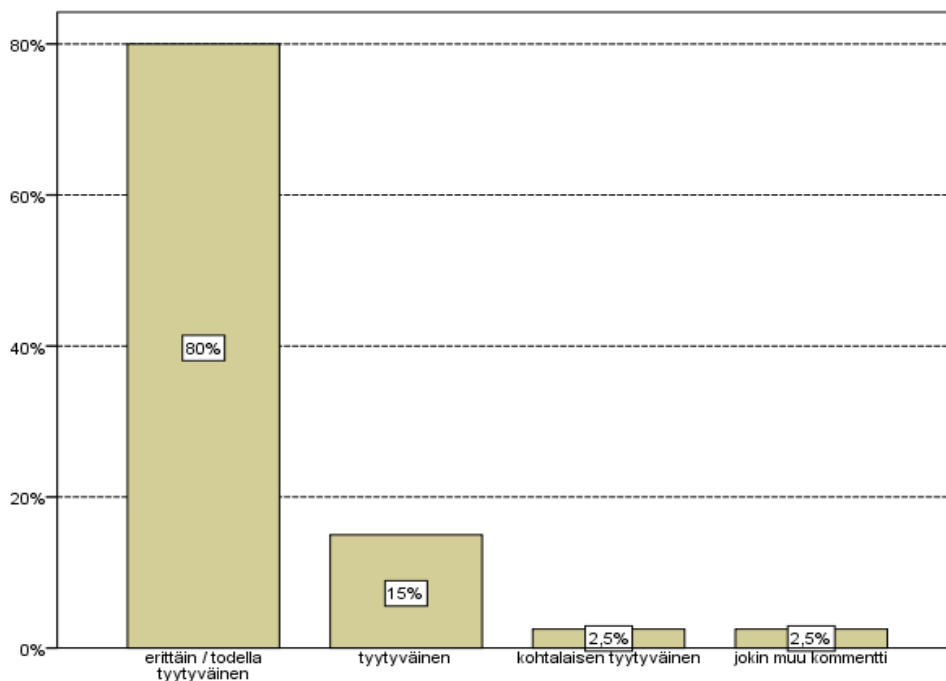
Taulukko 16. Laadun kokemusten jakaantuminen vastaajien kesken (n=85)

	äiti		isä		muu huoltaja	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Jokseenkin samaa mieltä	10	14	1	8	0	0
Täysin samaa mieltä	61	86	12	92	1	100
Yhteensä	71	100	13	100	1	100

Taulukon 16 mukaan laatuun vaikuttavien säädösten ja asiakirjojen tuntemisen osalta esiintyi jonkin verran puutteita, eikä Oulun kaupungin roolia laadun valvojana täysin tiedostettu (kuvio 10 s. 87). Laadun toteutumiseen arjessa perheiden tarpeiden mukaisesti oltiin kuitenkin hyvin tyytyväisiä.

Äideistä 61 (86 %) ja isistä 12 (92 %) olivat palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laatuun täysin tyytyväisiä. Kymmenen äitiä (14 %) ja vain yksi isä (8 %) ilmoitti olevansa joku- seinkin tyytyväinen. Näiden muuttujien osalta voidaan todeta, että kaikista vastaajista täysin tyytyväisiä on ollut 74 vastaajaa (87 %). Huomioitava on, että tuloksissa ei esiintynyt lainkaan eri mieltä olevia vastaajia.

Vanhempien tyytyväisyys palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun tuli selkeästi esille myös avokysymyksellä esitettyyn kysymykseen: Kuinka tyytyväinen olette lapsenne / lastenne päivähoitoon kokonaisuudessaan? Avokysymykseen vastasi 82 henkilöä. Vastausten jakaantuminen on kuvattu kuviossa 12.



Kuvio 12. Vanhempien tyytyväisyys lapsensa päivähoitoon

Kuvion 12 mukaan vastaajista lähes kaikki (95 %) olivat joko erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä lapsensa yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun.

”Erittäin tyytyväinen. Joustavaa ja hyvää palvelua.

”Olemme erittäin tyytyväisiä yksityiseen päiväkotiiimme.”

”Lapsemme saa laadukasta varhaiskasvatusta.”

Vain muutama henkilö oli vastannut sanallisesti olevansa kohtalaisen tyytyväinen.

”Perustyytyväinen. Palvelua ja lapsilähtöisyyttä voisi aina lisätä.”

”Kohtalaisen tyytyväinen, vaikka jos taloudellinen mahdollisuus olisi niin ilman muuta kotona lapseni hoitaisin. Onnekkaita olemme siinä mielessä, ettei lapsen hoitopäivä veny sen takia, että hoitopaikka on hankalan kulkumatkan päässä, vaan saimme hoitopaikan kodin läheltä. Kokonaisuudessaan päivähoitopaikassa on paljon hyvää, mutta toki myös paljon kehitettävää. Henkilökunnan vaihtuvuus rassaa vanhempia ja taatusti myös lapsia. Toivoisin, että vanhempia kuunneltaisiin aidosti, eikä vain sanahelinänä toivoteta perheen ja tarhan yhteistyötä.”

Tarkasteltaessa aineistoa kokonaisuutena ja verrattaessa Likert -asteikollisten havaintojen ja kaantumista kaikissa kolmessa väittämäkokonaisuudessa avokysymyksillä saatuihin vastauksiin, nousi keskeiseksi kehittämisen kohteeksi julkisen ja yksityisen sektorin, sekä asiakkaan aseman uudenlaisten roolien ja vastuualueiden tiedottaminen vanhemmille. Joidenkin vastausten osalta ilmeni, että vanhempien tietous eri toimijoiden vaikuttavuudesta ja merkittävyydestä palveluseteliprosessin eri vaiheissa oli puutteellista.

”En oikein ymmärrä koko palvelusetelijärjestelmää, ketä se palvelee...?”

”Tarkoittaako ”Oulun varhaiskasvatuspalvelujen yksityisen päivähoidon setelillä tuotettu varhaiskasvatus” samaa kuin ”käyttämämme päiväkodin varhaiskasvatus”? Jos kyllä, niin yksityisen päiväkotimme varhaiskasvatus on hyvin hoidettu. Olipa siihen käytetty palvelusetelitä eli ei.”

”Todella vaikea arvioida Oulun kaupungin roolia tässä asiassa, kun tähän aiheeseen liittyen en ole ollut missään yhteydessä kaupungin kanssa. Nämä kysymykset soveltuvat paremmin päiväkotien henkilökunnalle kuin perheille, ainakin meidän tapauksessamme.”

Varhaiskasvatussektorin palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asema sijoittuu osittain sosiaali-
huollon kenttään, jolloin asiakkaalla on subjektiivinen oikeus palveluun, osittain asiakkaan ase-

ma sijoittuu yritysmaaliman kenttään, jossa asiakkaalla on tilaajan ja kuluttajan rooli. Tulosten osalta kävi ilmi, että kaikille vastaajille asiakkaan asemaan liittyvät, palvelusetelijärjestelmälle tyypilliset erityispiirteet eivät ole tiedostettuja. Näin ollen kehittämisen kohteeksi nousi asiakkaalle annettava informaatio asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä. Taulukkoon 17 on yhdistetty seuraavat kolme muuttujaa, joilla kysyttiin palvelusetelin käyttäjän tuntemusta niistä palvelusetelijärjestelmälle ominaisista säädöksistä ja periaatteista, joilla säädellään asiakkaan asemaa.

Tunnen hyvin asiakkaan asemaan vaikuttavat säädökset ja periaatteet palvelusetelijärjestelmässä.

Tunnen kuluttajaoikeudenmukaiset toimintatavat mahdollisessa reklamaatiotilanteessa (muistutukset, asiakasvalitukset, kantelut).

Tunnen hyvin toiminnan laatuun vaikuttavat säädökset ja asiakirjat.

Taulukko 17. Säädösten ja periaatteiden tuntemuksen jakaantuminen vastaajien kesken (n=85)

	äiti		isä		muu huoltaja	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Täysin eri mieltä	16	23	1	8	0	0
Jokseenkin eri mieltä	28	39	4	31	0	0
Jokseenkin samaa mieltä	21	30	6	46	1	100
Täysin samaa mieltä	6	8	2	15	0	0
Yhteensä	71	100	13	100	1	100

Taulukosta 17 voidaan tulkita, että eniten puutteita asiakkaan asemaan vaikuttavien säädösten ja periaatteiden tuntemuksessa oli äideillä. Eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä oli 44 (62 %) äitiä. Kyselyyn vastanneista isistä tietoutta oli vähän tai jokseenkin vähän vain viidellä isällä (39 %). Täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä on ollut kahdeksan isää (61 %). Aineiston pienestä koosta johtuen, tulos on suuntaa antava. Tuloksista voidaan kuitenkin päätellä, että koska äidit pääosin vastaavat lastensa päivähoitoon liittyviin asiakaskyselyihin (tässä tutkimuksessa vastaajista 84 % oli äitejä), asiakkaan asemaan liittyvän tietouden kohdistaminen nimenomaan äitien keskuuteen on tärkeää.

Avovastausten osalta kehittämisen tarpeina vanhemmat näkivät muun muassa rahoitusjärjestelmän kehittämisen niin, että palveluntarjoajalla olisi enemmän joustamisen mahdollisuuksia, jolloin lapsi voisi käyttää myös osapäiväpaikkaa. Rahoitusjärjestelmään toivottiin myös joustavampia palveluntuotantomuotoja kesäajan varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseksi sekä hoitotakuun turvaamiseksi vanhempien tilapäisesti muuttuneiden elämäntilanteiden ajaksi.

”Lisää vaihtoehtoja työn, kotihoidon ja tarhan osittaiseen yhdistämiseen. Nykysysteemi on kankea.”

”Kesäajan rahoitus oltava turvallinen ja selkeä, ettei päiväkodilla stressata kesäaikojen palkkoja.”

”Pieniä yksityisiä päiväkoteja pitää tukea ja palvelusetelin arvoa ei saa laskea.”

”Lapsen hyvinvoinnin kannalta jonkinlainen hoitotakuu olisi suotavaa, eli hoitopäivät voisi jättää minimiin tai siirtyä kerhoon ja tarvittaessa takaisin samalle palveluntarjoajalle, jos vanhempi työllistyy tai palaa hoitovapaalta töihin.”

Avokysymyksellä kysyttiin myös, mitä muuta haluaisitte sanoa Oulun varhaiskasvatuspalvelujen yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetusta varhaiskasvatuksesta? Kysymykseen oli sanallisesti vastannut 38 vastaajaa.

”Todella hyvä muutos, että hoidon hinta yksityisellä puolella on sama kuin kunnallisella palvelusetelin käyttöönoton ansiosta. Asiakkaalla on nyt vara valita eikä valintaa vaikeuta perheen alhaisempi tulotaso.”

”Pidän järjestelyä hyvänä. Vanhemmilla on enemmän vaihtoehtoja ja lisärahalla voi ostaa haluamiaan lisäpalveluita.”

”Myös huonommassa taloudellisessa tilanteessa oleville on tarjolla mahdollisuus saada pienemmissä yksiköissä perheen tarpeet paremmin huomioon ottavaa varhaiskasvatuspalvelua tuetun mallin käyttöönoton myötä.”

”Kannustan kaupunkia laajentamaan ko. palvelumuotoa entisestään.”

”Hienoa, että tällainen mahdollisuus on! Järjestelmä myös laittaa yksityiset pitämään huolta asiakkaista ja kilpailemaan korkealla laadulla.”

”Antaa enemmän vaihtoehtoja hoitopaikan valintaan, esim. mahdollisuus valita kunnallisen (yl. aliresurssoidun) sijaan yksityinen (yl.paremmiin resurssoitu henkilökunta). Monesti pienemmät lapsimäärätkin antavat kodikkaamman vaikutelman.”

”Lapsemme saa laadukasta varhaiskasvatusta.”

Avovastauksissa otettiin kantaa sekä palvelun järjestäjän että palveluntuottajan toimintaan. Vastauksista kävi ilmi, että joidenkin vanhempien näkemyksen mukaan palveluseteli oli tuonut lisää valinnanmahdollisuuksia saada lapselle perheen toiveiden ja tarpeiden mukainen hoitopaikka. Palvelusetelillä tuotetun yksityisen palvelun hinnoittelu koettiin pääsääntöisesti oikeudenmukaisena ja tasaveroisena suhteessa kunnalliseen palveluun.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

7.1 Palvelusetelin haasteet ja hyödyt suhteessa asiakkaaseen

Tämän tutkielman henkilökohtaisena intressinä oli oman ajattelun ja ymmärryksen laajentaminen julkisen palvelutuotannon perinteisistä järjestämistavoista kohti julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiä markkinamekanismeihin perustuvia toimintamalleja. Makrotason tarkastelun tavoitteena oli tutustua palvelusetelijärjestelmään yhteiskunnallisen funktion kautta, jolloin palvelusetelijärjestelmän kehittyminen näyttäytyy jatkumona New Public Management (NPM) -oppien mukaisena tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävänä palvelujen järjestämistapana, jossa julkisen sektorin kustannukset minimoidaan. Tutkielmassa käytettyjen kirjallisten tietolähteiden tematiikassa on pohdittu julkisten palvelujen järjestämisvastuun ja palvelujen tuotantoprosessin erottamista toisistaan. Julkinen sektori osallistaa yksityisen sektorin palveluntuottajia verorahoitteisten palvelujen tuotantovastuuseen. Yksityisen sektorin tuottajat sitoutuvat tuottamaan asiakkaiden toiveita ja tarpeita kunnioittaen julkisen hallinnon määrittämien laatuvaatimusten mukaisia palveluja.

Kuntien osalta palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto on hallinnon keventymisen myötä nähty kustannuksia säästävänä ja tehokkuutta lisäävänä toimenpiteenä, jossa julkisen sektorin rooli supistuu palveluiden järjestämiseen ja yksityisen sektorin rooli laajenee palvelujen tuottamiseen julkisen vallan asettamien lakien, asetusten ja laatuvaatimusten mukaisesti. Palvelun tuottajien osalta julkinen sektori on nähty vakaana rahoittajana ja palvelusetelijärjestelmään liittyvien sopimusten mukaisesti toimivana osapuolena. Julkiselta sektorilta siirtynyt asiakaskunta koetaan palveluntuottajien keskuudessa liiketoiminnan jatkumoa turvaavana tekijänä, mikä erityisesti tulee esille sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tehdyissä palveluseteliä koskevissa tutkimuksissa.

Vaikka erilaisia palvelusetelijärjestelmiä on kehitelty ja sovellettu jo 1990-luvun alkupuolelta lähtien, lakimääräisten julkisten palvelujen osalta rajanveto järjestämisvastuun ja palveluntuotamisen välille näyttää kuitenkin edelleen haasteelliselta. Palvelusetelijärjestelmä sijoittuu julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon, joka sisältää osittain määrittämättömiä harmaita alueita ja rajapintoja. Tämän tutkielman ja tutkielmassa käytetyn kirjallisuuden osalta vaikuttaa siltä, että epäselvyyttä esiintyy siinä, kuka vastaa mistäkin ja minkä lain alle mikäkin prosessi asemoituu. Lisäksi palvelusetelijärjestelmän toimeenpanoa koskevien monenlaisten säädösten, vaatimusten ja suositusten kirjo lisää palvelusetelikäytäntöjen moninaisuutta sekä kuntien sisällä että eri kun-

tien välillä. Kehittämisen kohteeksi nousee eri osapuolten roolien täsmentäminen ja linjausten selkiyttäminen. Empiirisen aineiston osalta tulee esille asiakkaiden tyytyväisyys palvelusetelin antamaan erilaisiin valinnanmahdollisuuksiin, mutta toisaalta vastauksista käy ilmi epätietoisuus palvelusetelijärjestelmän luonteesta ja erityispiirteistä.

Heikkilä, Törmä ja Mattilan (1997) kirjoittama raportti, Kokemus palvelusetelistä lasten päivähoidossa vuosina 1995 – 1997, osoitti uuden ideologisen ajattelumallin kehittymistä sekä palvelun järjestäjän, palvelun tuottajien että asiakkaiden keskuudessa. Raportissa todetaan, että osataan palvelusetelijärjestelmän kehittämiseen vaikutti 1990 -luvun alussa vallinnut huono taloustilanne, mikä loi kuntiin uusia poliittisia ja hallinnollisia intressejä. Vaikuttaa siltä, että kuntien tilanne tämän päivän tavoitteiden osalta on edelleen sama; erilaisia puolittaismarkkinoiksi mielletäviä sovelluksia hyvinvointipalvelujen järjestämiseksi on kehitetty ja kehitetään entistä suuremmalla innolla ja innovatiivisilla ratkaisuilla. Tämän tutkimuksen teoreettisten tietolähteiden osalta voidaan todeta, että palvelusetelimallien kokeiluja ja käyttöönottoa on viime vuosien aikana lisätty kunnissa sitä mukaa, kun kuntaliitoksia on vahvistettu ja palvelurakenteita uudistettu. Palveluseteli on lisännyt asiakkaan valinnan vapautta ja asiakkaan tarpeiden mukaista palvelua on ollut saatavilla lähipalveluperiaatteella. Asiakkaiden myönteiset kokemukset tulevat esille monien eri tutkimusten tuloksissa, mutta makrotason yhteiskunnallisesta perspektiivistä tarkasteltuna palvelusetelijärjestelmä sisältää vielä monia ongelmakohtia ratkaistavaksi.

Uusimpien teoreettisten tietolähteiden ja hallinnon uudistamistarpeisiin liittyvien tutkimusten ja selvitysten mukaan palvelusetelikäytännöt ovat osittain vakiintumattomia, jopa hallitsemattomia. Erityisesti huoli kohdistuu markkinaehtoisten palvelusetelikäytäntöjen ja suomalaisen hyvinvointipolitiikan sisältämien sosiaalipoliittisten käytäntöjen ristiriitaisuuksiin. (vrt. Uotinen 2009; Hakala & Weckström 2011; Palola 2011; Anttonen et al. 2012.) Koska erilaiset monituottajamallit ovat sekä valtio- että kuntatasolla vielä osittain kokeiluasteella, tämä heijastuu asiakaspintaan asiakasohjauksen puutteena. Tämän tutkimuksen tuloksissa palvelusetelikäytäntöjen vakiintumattomuus tuli muutamien vastaajien kohdalla esille lähinnä siinä, että kaikilla vastaajilla ei ollut tietoa, mikä palvelusetelijärjestelmä on ja miten käytännöt eroavat julkisen sektorin tuottamasta varhaiskasvatustaloudesta. Asiakkaan tietoisuus roolistaan, sosiaalipalvelun käyttäjänä ja / tai markkinamekanismien mukaisen hyvinvointipalvelun kuluttajana, näyttää jäävän ohueksi. Muutamissa vastauksissa tuli kuitenkin esille vanhempien tietoisuus markkinaohjautuvuuden mukanaan tuomasta palvelujen tuotteistamisesta. Vanhempien näkemyksen mukaan lasten varhaiskasvatuksesta ei saisi puhua teollisuustermein eikä viedä liian kauas todellisuudesta, lasten hoitamisesta.

Perinteinen asetelma peruspalveluiden ja / tai hyvinvointipalveluiden tuottamisesta ja kuluttamisesta ei mahdu entisten sosiaalihuoltolakien alaisuuteen. Uotinen (2009, 11, 15-16, 75-77) korostaa, että palvelusetelijärjestelmä tarvitsee ihan oman lainsäädäntönsä. Uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä astui voimaan 1.8.2009. Huomioitavaa on, että laki on osa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuutta, jolloin palvelusetelijärjestelmien prosesseissa on otettava huomioon myös muu sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö. Etenkin varhaiskasvatussektorilla monien eri lakien ja säädösten sovellettavuus sen mukaan, mistä kontekstista tilannetta tarkastellaan, näyttää haasteelliselta. Lisäksi päivähoitolakien ristiinvaikutus valtionhallinnon ja kuntien välillä, sekä eri kuntien kesken tuo monenlaista kirjavuutta palvelusetelikäytäntöihin eri puolilla Suomea. Varhaiskasvatus valtionhallinnossa ja osissa kuntia kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen, osissa kuntia varhaiskasvatus kuuluu sosiaalihuollon alaisuuteen. Lähitulevaisuuden haasteeksi nousee palvelusetelilain yhdenmukainen soveltaminen laajemmissa konteksteissa. Etenkin meneillään olevat kuntaliitokset ja päivähoitolain uudistaminen vaativat yhteisten käytäntöjen luomista yli kuntarajojen.

Sosiaalipoliittisen funktion näkökulmasta palvelusetelijärjestelmään ja sen kehittämiseen sisältyy uudenlainen käsitys sosiaalipolitiikasta, jossa asiakkaana nähdään moderni, oman vaatimustasonsa tiedostava ja valintoihin kykenevä yksilö. Palvelusetelijärjestelmässä korostettu asiakas-keskeisyys ja valinnanvapaus ei kuitenkaan ole yksiselitteinen aihealue sosiaalipoliittisessa kehityksessä, ei myöskään lasten varhaiskasvatuksessa. Palolan (2011, 285-286) mukaan hyvinvointivaltiossa sosiaalipolitiikka koostuu yksilöllisyyden ja kollektivismien sekä vapauden ja turvallisuuden kompromissista. Palola ei sido valinnanvapautta ainoastaan asiakas-keskeisyyteen tai asiakasalähtöiseen palvelutuotantoon, vaan Palola näkee valinnanvapauden laajana yhteiskunnallisena ja poliittisena kysymyksenä, joka perustuu arvopohjaan. Ajatus tasa-arvon edistämisestä ja valinnanmahdollisuuksien lisäämisestä johtaa lopulta eriarvoisuuteen. Valinnanvapauden edessä onkin mietittävä, kuinka pitkälle voidaan korostaa yksilön oikeuksia loukkaamatta yhteisöllisiä arvoja. Palola näkee uhkakuvana yhteisvastuun vaihtumisen markkinaehtoiseksi kuluttamiseksi.

Yhteiskunnallisten varhaiskasvatuspalvelurakenteiden kehittämisen kontekstissa yksityisten päiväkotien profiloituminen johonkin pedagogiseen aihealueeseen tulee todennäköisesti olemaan yhä merkittävämpi kilpailutekijä yksityisten palveluntuottajien keskuudessa. Uusien kuntaliitosten yhteydessä kysyntä ja tarjontavaikutukset luovat uusia markkinoita sen mukaan, minkälaisia toiveita ja tarpeita varhaiskasvatusikäisten lasten perheillä on. Tämän tutkimuksen tuloksista oli tulkittavissa, että päivähoitosektorilla markkinaehtoisuuteen ja yksityisten palveluntuottajien kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä voidaan nähdä muun muassa palveluntuottajan toiminnan

profiloituminen johonkin tiettyyn aihealueeseen. Näkemykseni mukaan profiloituminen johtaa vanhempien toiveiden, tarpeiden ja arvopohjan mukaiseen asiakaskunnan valikoitumiseen. Kilpailutekijäksi nousee mahdollisesti myös palveluntuottajan kyky säädellä lapsiryhmien kokoa. Muutamista vastauksista kävi ilmi, että yksityisen päivähoiton kodikkuus ja lapsiryhmien pienempi koko koettiin laatua nostavana tekijänä.

Myös Heikkilä, Törmä ja Mattila (1997) näkevät puolittaismarkkinoiden uhkana kaikille asiakkaille annettavan tasasuuruisen setelimallin mukanaan tuoman asiakaskunnan valikoitumisen ja jakaantumisen yksityisen palvelutuotannon ja julkisen palvelutuotannon välillä. Mikäli palvelun järjestäjä maksaa tuottajalle saman summan sekä helposta että vaikeahoitoisesta asiakkaasta, palveluntuottaja luonnollisesti valitsee palvelunsa piiriin ns. helpot asiakkaat. ”Tällöin markkinaperusteiset yritykset kuorivat kerman päältä vaikeahoitoisempien jäädessä julkisen palvelutuotannon varaan” (Heikkilä, Törmä & Mattila 1997, 39 - 40). Tässä tutkimuksessa ei ollut tarkoitus tutkia palveluntuottajan valintaa asiakkaiden suhteen. Aineistosta oli kuitenkin tulkittavissa, että palvelusetelin piiriin oli joiltain osin valikoitunut ne perheet, joilla oli ollut erityisiä toiveita ja tarpeita lapsensa varhaiskasvatuksen pedagogisen linjauksen tai päiväkodissa puhutun kielen suhteen. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan palvelusetelijärjestelmän piiriin ei kuulunut perheitä, joiden lapsi / lapset olisivat olleet diagnosoituja erityislapsia.

Mikrotasolla tavoitteena oli tarkastella palvelusetelijärjestelmään kohdistuvaa valintaprosessia, valinnan toteutumista ja palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadun kokemusta. Suomessa tehtyjen aikaisempien tutkimusten ja selvitysten mukaan kokemukset palvelusetelijärjestelmästä lasten päivähoitossa ovat olleet myönteisiä. (vrt. Heikkilä, Törmä & Mattila 1997.) Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto jäi pieneksi suhteessa lähetettyihin kysymyslomakkeisiin, mutta aineistosta kokonaisuudessaan voidaan kuitenkin päätellä, että vanhempien kokemukset ja näkemykset palvelusetelillä tuotettua varhaiskasvatuspalvelua kohtaan ovat edelleen hyvin positiivisia. Aikaisemmissa tutkimuksissa yksityinen päivähoito on koettu laadukkaammaksi kuin julkisen sektorin tuottama varhaiskasvatuspalvelu. Yksityisen päivähoiton laadukkuus tuli esille myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Erityisen tyytyväisiä oltiin palveluntuottajan toimintaan, jossa korostui perheiden yksilöllisten tarpeiden huomioiminen arjessa.

Suurin osa vastaajista ilmaisi tyytyväisyytensä palvelusetelin antamasta mahdollisuudesta valita päiväkotikioto joko päiväkodin sijainnin tai edellä mainitun päiväkodin profiloitumisen perusteella. Tuloksista voidaan päätellä, että palvelusetelijärjestelmän keskeinen tavoite: asiakkaan tarpeisiin perustuva asiakaslähtöisten palvelujen saatavuus ja saavutettavuus toteutui. Vanhempien näke-

myksen mukaan laadukas päivähoito sisältää hyvän ja turvallisen, lapsen ikätasoa vastaavan perushoidon, mutta myös vanhempien toivomusten ja ideologioiden mukaisen pedagogisen kasvatuksen. Aineistosta kävi ilmi, että vanhempien näkemyksen mukaan julkinen sektori ei kaikilta osin pystynyt vastaamaan varhaiskasvatuksen määrällisiin eikä laadullisiin vaateisiin. Avovastausten mukaan julkisen sektorin päiväkoteihin oli pitkät jonot, lapsiryhmiä pidettiin liian isoina, eikä päivähoitopaikkaa löytynyt omalta asuinalueelta. Julkinen sektori ei pystynyt vastaamaan muun muassa vieraskielisten lasten päivähoidon tarpeeseen. Vanhempien aktiivinen omien tarpeiden ja vaatimusten esille tuominen haastavat yksityiset palveluntuottajat laadukkaan varhaiskasvatustoiminnan toteuttamiseen.

7.2 Tulosten merkittävyys ja jatkotutkimusaiheita

Tämän tutkimuksen mikrotason tavoitteena oli tunnistaa asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun keskeisimpiä ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita. Empiirisen aineiston avulla pyrittiin vastaamaan kysymykseen, miten perheet ovat kokeneet yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisen valinnan, valintaprosessin ja laadun osalta.

Tutkimusongelma ja alaongelmat aseteltiin niin, että niissä korostui Oulun palvelumallin 2020 asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä määrittävä tematiikka. Empiirisen aineiston pienestä koosta johtuen tulosten merkittävyys jää ohueksi. Ongelma-alueita ja kehittämisen kohteita nousi esille hyvin vähän, vain muutamien vastausten osalta. Tutkimustulosten mukaan kehittämisen kohteiksi nousi lähinnä informaation puute ja ajoittainen sähköisten järjestelmien toimimattomuus. Koska aineisto koostui suurimmaksi osaksi perheistä, jotka olivat siirtyneet palvelusetelijärjestelmän piiriin siinä vaiheessa, kun palvelusetelijärjestelmä otettiin Oulun kaupungissa käyttöön uutena palveluntuotantomuotona, voidaan olettaa, että sähköiset järjestelmät eivät vielä tuolloin kaikilta osin vastanneet uuden, alkuvaiheessa olevan, palvelutuotantomuodon vaateita.

Tutkimusongelman ja alaongelmien makrotason prosessien esiin saamiseksi erilaisten erojen ja riippuvuuksien tutkiminen vanhempien vastausten suhteen olisi ollut mielenkiintoista, mutta vastausten pienestä määrästä johtuen tulosten jakautuminen ei ollut relevanttia. Näin ollen makro- ja mikrotason yhteyksien tarkasteleminen vanhempien subjektiivisten näkemysten kautta jäi kvantitatiivisten menetelmien osalta merkityksettömäksi. Hallinnonalalla tapahtuneiden muutos-

ten vaikuttavuuden tarkasteleminen asiakkaalle näyttäytyvän valinta- ja palveluprosessin hallinnan laatutekijöihin oli kuitenkin mahdollista kvalitatiivisen lähestymismetodin kautta. Tältä osin keskeiseksi nousi avokysymyksiin saatujen vastausten tulkinta. Jatkotutkimuksen aiheena makro- ja mikrotason yhteyksien tarkasteleminen koko palvelusetelijärjestelmän eri osa-alueille ja kaantuvien prosessien osalta toisi uutta tietoa ja ymmärrystä siitä, miten asiakas kokee palvelusetelillä tuotetun hyvinvointipalvelun ketjun kokonaisuudessaan suhteessa julkisen sektorin palveluun.

Peilattaessa tämän tutkielman tuloksia Oulun palvelumalli 2020 tavoitteisiin, voidaan todeta, että asiakkaan kokemus palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun toteutumisesta on myönteinen. Oulun kaupungin tavoitteena on laadukkaiden palvelujen toteuttaminen asiakaslähtöisellä palvelumallilla, jossa varhaiskasvatus luetaan lähipalveluihin kuuluvaksi palveluksi. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus pyritään toteuttamaan koko palveluverkon alueella kunnallisen, yksityisen ja kolmannen sektorin paremmalla yhteensovittamisella. Palvelun tarjoaminen perustuu asiakkaan tarpeisiin, jolloin palveluprosessissa korostuu kuntalaisen valinnanvapaus. (Oulun palvelumalli 2020, 3-4, 8, 15 - 17.) Kyselyyn vastaajista lähes kaikki olivat yleisesti ottaen hyvin tyytyväisiä palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun. Tuloksista ilmeni, että monen vastaajan kohdalla palveluseteliä on pidetty itsestään selvänä vaihtoehtona, koska palvelusetelijärjestelmä on luotu ”jossain” ja yksityinen palveluntuottaja on siirtynyt kyseiseen järjestelmään. Avovastauksista ilmeni, että näissä tapauksissa ei ole juurikaan ollut lisäinformaation tarvetta. On koettu, että palveluntuottaja hoiti siirtymävaiheen uuden järjestelmän vaatimusten mukaisesti. Näin ollen palvelusetelijärjestelmään siirtyminen on koettu helppona, mikä on mahdollisesti vaikuttanut siihen, että tämän tutkimuksen tulokset osoittavat lähes yksimielistä tyytyväisyyttä palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamista kohtaan.

Saatujen vastausten pieni määrä selittää vastaajien homogenisuutta ja edellä mainittua lähes yksimielistä tyytyväisyyttä palvelusetelillä tuotettuun varhaiskasvatuspalveluun. Samalle keväälle ajoittuva Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen laaja asiakaskysely vaikutti mahdollisesti niin, että juuri tyytymättömimmät asiakkaat ovat kokeneet turhauttavaksi vastata samantyyppiseen asiakaskyselyyn kahta kertaa lyhyen ajan sisällä. Mahdollisesti palvelusetelijärjestelmään tyytymättömät asiakkaat ovat halunneet tuoda esille kiitoksensa sekä palveluntuottajaa että uuden tuotantomallin antamia lisämahdollisuuksia kohtaan. Tästä aineistosta saatujen tulosten peilaaminen Oulun kaupungin suorittaman asiakaskyselyn vastauksiin voisi antaa lisävalaistusta tämän tutkimuksen tulosten merkittävyyteen.

Oulun seudun 1.1.2013 toteutunut monikuntaliitos toi mukanaan Oulun varhaiskasvatuksen palveluverkkoon kymmeniä uusia yksityisiä päiväkoteja. Näissä päiväkodeissa palvelusetelijärjestelmään siirryttiin 1.8.2012. Näiden päiväkotien osalta tämän tutkimuksen toteuttaminen vertailututkimuksena voisi myös vahvistaa tämän tutkimuksen tuloksia tai nostaa esille mahdollisesti muita kehittämisen kohteita, kohteita joihin mahdollisesti vanhemmat kiinnittävät enemmän huomiota siinä vaiheessa, kun palvelusetelikäytännöt ovat jo vakiintuneempia. Laajempi aineisto nostaisi mahdollisesti esille kriittisempää suhtautumista palvelusetelijärjestelmää kohtaan myös niiden vanhempien osalta, jotka eivät ole tietoisesti valinneet palvelusetelijärjestelmää, vaan palvelusetelijärjestelmän piiriin on ajautettu palveluntuottajan toimesta.

Oulun kaupungin palvelumallin 2020 kolmen eri vaihtoehdon mukaan tavoitteena on yksityisen palveluntuotannon lisääminen asteittain 30 - 50 % vuoteen 2020 mennessä. Kaikissa vaihtoehdoissa tulee esille perheille tarjottavien vaihtoehtojen monipuolistaminen, mikä lisää valinnanmahdollisuuksia. Yksityisen palvelutuotannon nostaminen 50 % tiedostetaan kuitenkin haasteelliseksi mahdollisesti vaikean hallittavuuden suhteen. Palveluverkon suunnittelun ja hallinnan haasteellisuus kasvaa sitä mukaa, kun yksityisten palveluntuottajien määrä ja profiloituminen lisääntyvät. Näkemykseni mukaan laajemman aineiston analysointi mahdollistaisi tutkimustulosten hyödynnettävyyden muun muassa julkisen ja yksityisen palvelun tuotannon yhdistävän palveluverkon suunnittelussa. Palveluverkon hallinta tulisi organisoida verkostoksi, jossa korostuu julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteinen vastuu tuotetun palvelun tarkoituksenmukaisuudesta ja laadukkuudesta (vrt. Tuomikorpi 2005, 12, 15.) Laajempi ja heterogeenisempi aineisto toisi mahdollisesti mukanaan eriäviä näkökulmia, jolloin aineiston analysoinnissa tulisi korostua merkitysten analyysi ja tilannesidonnaisuuksien ymmärtäminen. Laajemman aineiston analysointi antaisi mahdollisuuden tutkia perheiden taustatekijöiden pohjalta, minkälaiset perheet valitsevat palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun. Tulosten merkittävyyttä mahdollisesti lisäisi aineiston jakaminen kahteen eri lähtökohtaan: ketkä palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvista asiakkaista ovat niitä, jotka ovat harkinneet kieltäytymistä palvelusetelistä, ja ketkä niitä, joille palveluseteli on ollut itsestään selvä ja ainoa vaihtoehto. Miten näin jakaantuneen aineiston toiveet, tarpeet ja laatuvaatimukset eroavat toisistaan? Tässä tutkimuksessa vain kaksi perhettä oli harkinnut kieltäytymistä palvelusetelistä, mikä osoittaa sen, että aineisto oli homogeeninen eikä tätä näkökulmaa ollut mahdollista huomioida.

Tämä tutkimus osoitti, että kokonaisuudessaan vanhempien taholta palvelusetelijärjestelmä koettiin laadukkaana ja asiakaslähtöisenä palveluntuotantomuotona, jossa valinnan mahdollisuus lisäsi sekä palvelun riittävyyttä että saavutettavuutta. Erityisen tyytyväisiä vanhemmat olivat

palveluntuottajan asiakaslähtöiseen toimintaan. Yksityisen palveluntuottajan tuottamaa palvelua pidettiin vähintään yhtä hyvänä, jopa parempana kuin julkisen sektorin vastaavaa palvelua. Näkemykseni mukaan vanhempien tietoisuus yhä lisääntyvistä valinnan mahdollisuuksista tulee lisäämään markkinaohjautuvuutta ja kilpailua tuottajien välille. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna palvelusetelijärjestelmän kehittämisessä ratkaisevaksi tekijäksi nousee julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö, jossa tavoitteena on perheiden tarpeiden pohjalta rakentuva laadukas palvelukokonaisuus.

Asiakkaalle laadukkaana näyttäytyvän palveluketjun kehittämiseksi olisi tärkeää tutkia julkisen ja yksityisen toimijan yhteisen vastuun toteutumista, jossa palvelusetelijärjestelmän hallinta organisoituu toimivaksi verkostoksi. Jatkotutkimusaiheena esittäisinkin julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välisen yhteistyön tutkimusta, jossa sekä palvelun järjestäjän että tuottajan autenttinen ääni tulisi kuulluksi.

Lähteet

KIRJALLISUUS

Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) (2007): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineiston keruu: Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä.

Aho, P., Aaltonen, E. & Ruuskanen, R. (1994): Sosiaalihuollon perusteet. Tarpeet, toiminta ja tekijät. WSOY. Juva.

Ahvenainen, T. (1980): Lasten päivähoito - Sosiaalipalvelu perheille. Lastensuojelun Keskusliitto. Helsinki. Esan kirjapaino Oy. Lahti.

Alastalo, M. (2005): Metodisuhdanteiden mahti. Lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1974-2000. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Alila, K. & Parrila, S. (toim.) (2011): Lapsen arki ja vuorovaikutus varhaiskasvatuksessa. Katsaus varhaiskasvatuksen väitöskirjoihin vuosilta 2006-2010. Uniprint. Oulu.

Alkula, T., Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. (1994): Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo-Helsinki-Juva.

Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) (2012): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Arajärvi, P. (2003): Varhaiskasvatuksen perus- ja ihmisoikeudellisia ulottuvuuksia. Teoksessa: Puhakka, J. & Selkee, J. (toim.) Hyvän elämän alku kunnallisessa palvelutuotannossa. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki. 86-94.

Autto, J. (2012): Päivähoitopolitiikka kamppailuna hyvinvointivalttiosta. Kentät, subjektiaseimat ja oikeudet. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Lapponiensis 231. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.

Auvinen, R. (1980): Päivähoito yhteiskuntapolitiikan osana. Teoksessa: Lasten päivähoito – Sosiaalipalvelu perheille. Lastensuojelun Keskusliitto. Helsinki. Esan kirjapaino Oy. Lahti. 48-54.

Early Childhood Education and Care Policy in Finland (2001): Background Report Prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy. May 2000. Ministry of Social Affairs and Health. Helsinki.

Erätuuli, M., Leino, J. & Yli-Luoma, P. (1994): Kvantitatiiviset analyysimenetelmät ihmistieteissä. Kirjayhtymä Oy. Helsinki. Kirjapaino Oy West Point. Rauma.

Eskola, A. (1975): Sosiologian tutkimusmenetelmät 1. Werner Söderström osakeyhtiö. Porvoo-Helsinki.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Eskola, J. & Vastamäki J. (2007): Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineiston keruu: Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä. 25-43.

Fock, H. (1998): Julkishallinnon kehittäminen. Tuottaa vai ostaa. Suomentanut Ritva Antikainen. SMG Kustannus Oy. Hämeenlinna.

Grönroos, C. (1987): Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallislitto. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Hakala, T. & Weckström, J. (2011): Palveluseteli 2000-luvun politiikan asialistoilla. Teoksessa: Niemelä, M. & Saari, J. (toim.): Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere. 232-251.

Harju, H., Lindberg, P. & Välimäki, A-L. (2007): Päivähoidon hallinto kunnissa 2006. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 9/2007. Valopaino Oy. Helsinki.

Heikkilä, M., Törmä, S. & Mattila, K. (1997): Palveluseteli lasten päivähoidossa. Raportti valtakunnallisesta kokeilusta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 216. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. (2008): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.

Huhtanen, R. (2012): Kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden yksityistäminen: Oikeudellinen näkökulma. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. 81-109.

Hujala, E., Heikka, J. & Fonsen, E. (2012): Tutkimuksellinen kehittämistoiminta johtamisen työkaluna. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. 335-357.

Hujala, E., Parrila, S., Lindberg, P., Nivala, V., Tauriainen L. & Vartiainen P. (1999): Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus. Oulun yliopistopaino.

Hujala, E., Puroila, A-M., Parrila, S. & Nivala, V. (2007): Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Edufin. T -Print. Hyvinkää.

Hänninen, S-L. & Valli, S. (1986): Suomen lastentarhatyön ja varhaiskasvatuksen historia. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu.

Julkunen, R. (2007): Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus Kirjapaino Oy. Vaajakoski.

Kananen, J. (2008): Kvantti. Kvantitatiivinen tutkimus alusta loppuun. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Toimittaja Eva Ijäs. Jyväskylän Yliopistopaino.

Kananen, J. (2011): Kvantti. Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja –sarja. Toimittaja Risto Heikkinen. Tampereen yliopistopaino Oy. –Juvenes Print.

Karila, K., Kinos, J. & Virtanen, J. (toim.) (2001): Varhaiskasvatuksen teoriasuuntauksia. PS-kustannus. WS Bookwell Oy. Juva.

Kauppi, U. (2001): Päivähoitoa täydellä teholla. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 31. Acta nro 140. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.

Korhonen, R. & Neitola, M. (toim.) (2002): Päivähoito muutoksessa. Varhaiskasvatus 90 Oy. Oulun Yliopistopaino.

Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008): Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita Prima Oy. Helsinki.

Kuusinen-James, K. (2012): Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? KAKS - Kunnallissalan kehittämissätiö. Tutkimusjulkaisu–sarjan julkaisu nro 68. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala.

Laine, T. (2007): Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) (2007): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineiston keruu: Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä. 28-45.

Lasten päivähoito – Sosiaalipalvelu perheille (1980): Lastensuojelun Keskusliitto. Helsinki. Esan kirjapaino Oy. Lahti.

Layder, D. (1993): New Strategies in Social Research. An Introduction and Guide. Editorial Office: Polity Press. 65 Pridge Street Cambridge CB2 1UR, UK.

Lindgren, K. (toim.)(1995): Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Remonttikirja. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. (1999): Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tammer - Paino Oy. Tampere.

Lähdesmäki, K. (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wa-saensia. Nro 113. Hallintotiede 7. Vaasan yliopistopaino.

Mahkonen, S. (2012): Päivähoito ja laki. Edita Publishing Oy. Bookwel Oy. Porvoo.

Metsämuuronen, J. (2006): Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Tutkijalaitos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Niemelä, M. & Saari, J. (toim.) (2011): Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Nummenmaa, A-R., (2001): Tulkinallinen lähestymistapa varhaiskasvatuksen tutkimuksessa ja teorianmuodostuksessa. Teoksessa: Karila, K., Kinos, J. & Virtanen, J. (toim.) Varhaiskasvatuksen teoriasuuntauksia. PS -kustannus. WS Bookwell Oy. Juva. 25-26.

- Pallonen, U. (2002): Yksityinen päivähoito-kumppani vai kilpailija? Teoksessa: Korhonen, R. & Neitola M. (toim.) Päivähoito muutoksessa. Varhaiskasvatus 90 Oy. Oulun Yliopistopaino. 85-89.
- Palola, E. (2011): Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa: Palola, E. & Karjalainen, V. (toim.) Sosiaalipolitiikka Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Unigrafia Oy. Yliopistopaino. Helsinki. 283-309.
- Palola, E. & Karjalainen, V. (toim.) (2011): Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Unigrafia Oy. Yliopistopaino. Helsinki.
- Perttula, J. (2008): Kokemus ja kokemuksen tutkimus: Fenomenologisen erityistieteen tieteen-teoria. Teoksessa: Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.): Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi. Juvenes Print. Tampere 2009. 115-162.
- Perttula, J. & Latomaa, T. (toim.) (2008): Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi. Juvenes Print. Tampere 2009.
- Pirttilä, I. (1979): Johdatusta yhteiskuntatieteiden metodologiaan. Gaudeamus. Painettu Vaasa Oy:n kirjapainossa.
- Puhakka, J. & Selkee, J. (toim.) (2003): Hyvän elämän alku kunnallisessa palvelutuotannossa. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Puroila, A-M. & Karila, K. (2001): Bronfenbrennerin ekologinen teoria. Teoksessa: Karila, K., Kinos, J. & Virtanen, J. (toim.) Varhaiskasvatuksen teoriasuuntauksia. PS -kustannus. WS Bookwell Oy. Juva. 204-225.
- Raitakari, S., Juhila, K., Gunther, K., Kulmala, A. & Saario, S. (2012): Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa: Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H., (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. 47-80.
- Raunio, K. (1999): Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Gaudeamus / Oy Yliopistokustannus. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Raunio, K. (1999, 345): Teoksessa: Töttö, P. (2000): Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.
- Ruoppila, I., Hujala, E., Karila, K., Kinos, J., Niiranen, P. & Ojala, M. (toim.) (1999): Varhaiskasvatuksen tutkimusmenetelmiä. Atena Kustannus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2007): Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodin valinta ja aineiston keruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä. 184-195.
- Salminen, A. (2005): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Prima Oy. Helsinki.

Salminen, H. & Salminen J. (1986): Lastentarhatoiminta – osa lapsuuden historiaa. Friedrich Fröbelin lastentarha-aate ja sen leviäminen Suomeen. P17. Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Gummerus Oy. Jyväskylä.

Ståhlberg, K. (1994): Julkisen sektorin uudistaminen ja tutkimus. Teoksessa: Tutkimaton uudistus. Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtionvarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 31-40.

Tuomikorpi, S. (2005): Kohti hallinnollisen ajattelukyvyn mallia. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Yleisen valtio-opin laitos.

Töttö, P. (2000): Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Uotinen, S. (2009): Palveluseteli. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli. CC lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino.

Valli, R. (2001): Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. PS -kustannus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Valli, R. (2007): Kyselylomaketutkimus. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineiston keruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS -kustannus. Jyväskylä. 102-125.

Valli, R. (2010): Mitä numerot kertovat? Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä. 222-235.

Viinamäki, L. & Saari, E. (toim.) (2007): Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Vuori, J. (1994): Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailu. Teoksessa: Tutkimaton uudistus. Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtionvarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 17-30.

INTERNET-LÄHTEET JA VERKKOJULKAISUT

Bradford, D. F. & Shaviro D.N. (2000): The Economic of Vouchers. Teoksessa: Steuerle, C. E., Ooms, V.D., Peterson, G.E., & Reischauer, R. D., (ed.by): Vouchers and Provision of Public Services. Brookings Institution Press. Washington, DC, USA. 40-91. Viitattu 17.04.2013.

Retrieved from:

<http://site.ebrary.com/login.ezproxy.ulapland.fi/lib/ulapland/docDetail.action?docID=10026278>

Carter, R. (2011): PRODUCT FILE: Childcare vouchers. Employee Benefits-Magazine (Jun 2011): pg: 57-60. Viitattu 19.03.2013. Retrieved from:

<http://search.proquest.com/login.ezproxy.ulapland.fi/docview/870543672>

Childcare vouchers-Pro Quest (2012): Employee Benefits-Magazine [1366-8722], (Jun 2012), n/a. pg: 49. Viitattu 4.3.2013. Retrieved from:
<http://search.proquest.com/login.ezproxy.ulapland.fi/docview/1023014104?accountid=11989#top>

Havanka, R. (2006): Ostopalveluiden laadun arviointi. Esimerkkinä lasten päivähoidon- ja tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen. Pro gradu –tutkielma. Taloustieteiden laitos. Kunnallistalous. Tampereen yliopisto. Viitattu 20.02.2013. Retrieved from:
<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu01140.pdf>

Julkisten palvelujen laatustrategia (1998): Hallinnonalan laatupoliittiset suositukset 10.10.2000. Viitattu 31.01.2013. Saatavilla html-muodossa:
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/laatuoliittikka/hallinnonalan.htm>

Kelan tilastollinen vuosikirja 2011. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2012. Viitattu 08.03.2013. Saatavilla pdf-muodossa:
[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/\\$File/Vk_11.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/$File/Vk_11.pdf?OpenElement)

Kohti varhaiskasvatuksen ja opetustoimen yhteistä hallintoa (2006): Selvitys päivähoitoalan hallinnon muutoksesta. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ. Lastentarhanopettajaliitto. Viitattu 19.02.2013. Saatavilla pdf-muodossa:
<http://www.lastentarha.fi/pls/portal/docs/PAGE/LTOL/01LTOL/00LTOL/06JULKAISUT/TUTKIMUSRAPORTIT/VAKAHALLINTO.PDF>

Kuntainfo 10/2011. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista voimaan 1.10.2011. Viitattu 23.04.2013. Saatavilla:
<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1573973>

Mikkola, H. (2003): Kansainväliset kokemukset palvelusetelin käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2003:15. Helsinki. Viitattu 05.03.2013. Saatavilla pdf-muodossa:
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/palveluseteli/palvsete.pdf>

Muuri, A. (2008): Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. STAKES tutkimuksia 178. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. Viitattu 25.2.2013. Saatavilla pdf-muodossa:
<http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/42596/sosiaali.pdf?>

Niemelä, M. (2008): Julkisen sektorin reformin pitkä kaari. Valtava-uudistuksesta Paras- hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Kelan tutkimusosasto. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. Viitattu 31.01.2013. Saatavilla pdf-muodossa:
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/7935/Tutkimuksia102.pdf?sequence=3>

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 24.9.2011. Opetusministeri Jukka Gustafsson: Uusi varhaiskasvatuslaki hyväksytään tällä hallituskaudella. Viitattu 8.1.2013. Saatavilla html-muodossa:
http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/09/gustafsson_varhaiskasvatus.html?lang=fi

Oulu Kehittämishjelmat. Päivähoidon sähköinen palveluseteli –hanke. Viitattu 29.04.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

<http://oulu.ouka.fi/kehittamishankkeet/kehittamishjelmat/hankekortit/Hankekortti.asp?ID=541>

Oulun kaupunki, Sivistys- ja kulttuurilautakunta 7/2013 25.4.2013 16:15. Perhepäivähoidon palvelusetelin ja palvelurahan käyttöönotto Oulussa. Dno OUKA/72144/05.10.00/2013. Viitattu 27.05.2013.

Varhaiskasvatuksen asiakaskysely 2013. Dno OUKA/2114/05.10.00/2013. Viitattu 10.10.2013.

Varhaiskasvatuksen palveluseteli sääntökirjan hyväksyminen. Dno OUKA/2145/05.10.00/2013. Viitattu 10.10.2013.

Saatavilla pdf-muodossa:

http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=1787

Oulun kaupunki, sivistys- ja kulttuuripalvelut. Viitattu 11.02.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.ouka.fi/documents/52058/1696482/Palvelumalli2020_sivistys_kulttuuri.pdf

Oulun palvelumalli 2020. Palvelut ja verkkosuunnitelma 2013-2020. 1.2.2013.

Viitattu 11.04.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=6e7d2bc0-09e7-4450-ab29-82d6a5f338db&groupId=52058

Patterson, J. (2012): Who pays for childcare? Employee Benefits-Magazine [1366-8722], (Mar 2012), pg:7. Viitattu 07.03.2013. Retrieved from :

<http://search.proquest.com/login.ezproxy.ulapland.fi/docview/923980263>

Petäjäniemi, T. & Pokki, S. (2010): Selvitys päivähoidon ja varhaiskasvatuksen asemasta valti-onhallinnossa. STM, OPM. Viitattu 30.10.2012. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39502&name=DLFE-11013.pdf

Pihlaja, P. (2004): Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä eilen ja tänään. Teoksessa: Ruokolai-nen, R. & Alila, K. (toim.) Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhais-kasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Sosiaali- ja terveystmi-nisteriön julkaisuja 2004:6 Helsinki. 15-26. Viitattu 14.10.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

<http://pre20090115.stm.fi/ad1085998840498/passthru.pdf>

Pokki, S. (2009): Päivähoitopalvelun valinnanvapauden lisääminen kuntarajat ylittämällä. Sosi-aali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:63. Selvityshenkilön raportti. Viitattu 1.3.2012. Saa-tavilla pdf-muodossa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-10711.pdf

Pugh, G. (2003): Early Childhood Services: Evolution or Revolution? Children & Society [0951-0605] yr: 2003 vol:17 iss:3 pg:184-194. Viitattu 07.03.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

<http://web.ebscohost.com/login.ezproxy.ulapland.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=5f05117c-d88d-47c1-be9b-3c9c0529c03b%40sessionmgr110&vid=2&hid=108>

Päivähoidon hallinto: Kunnat.net. Viitattu 10.10.2013. Saatavilla:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/lph-hallinto/Sivut/default.aspx>

Päivähoidon sääntökirja. Oulun kaupunki. Elokuu 2011. Sitra. Viitattu 8.1.2013.
Saataavilla pdf-muodossa:

http://www.sitra.fi/julkaisut/muut/Paivahoidon_saantokirja.pdf
<http://www.sitra.fi/palveluseteli>

Ruokolainen, R. & Alila, K. (toim.) (2004): Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:6 Helsinki. Viitattu 14.10.2013. Saataavilla pdf-muodossa:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3644.pdf

Räty, P., Luoma, K. & Aronen, P. (2004): Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa. VATT-keskustelualoitteita 325. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Viitattu 03.02.2013.
Saataavilla pdf-muodossa:
http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k325.pdf

Selvitys lasten kotihoidon tuen sekä yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä palvelusetelistä. Kuntaliitto. Sosiaali- ja terveysyksikkö. Viitattu 29.9.2012. Saataavilla pdf-muodossa:
http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lastenpaivahoito/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf

Siren, K., Suomen Tenavapäiväkodit OY & Tuominen-Thuesen, M., KPMG (2009): Palveluseteli päivähoitossa. Sitran selvityksiä 17. Helsinki. Viitattu 18.2.2013. Saataavilla pdf-muodossa:
<http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2017.pdf>

Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle (1999): Valtakunnallinen suositus. Sosiaali- ja terveysministeriö & Sosiaali- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskus & Suomen Kuntaliitto. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. Viitattu 18.04.2013. Saataavilla pdf-muodossa:
<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76248/laadunhallinta2000.pdf?sequence=1>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2000: Hallinnonalan laatupoliittiset suositukset 10.10.2000. Viitattu 18.04.2013. Saataavilla html-muodossa:
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/laatupoliittikka/hallinnonalan.htm>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:6. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:6. Varhaiskasvatustutkimus ja varhaiskasvatuksen kansainvälinen kehitys. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan varhaiskasvatustutkimus ja kansainvälinen tilanne jaoksen-raportti. Helsinki. Viitattu 14.11.2012. Saataavilla pdf-muodossa:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3746.pdf&title=Varhaiskasvatustutkimus_ja_varhaiskasvatuksen_kansainvalinen_kehitys_fi.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö 2007:72. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:72. Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti. Yliopistopaino. Helsinki 2008. Viitattu 11.03.2013. Saataavilla html-muodossa:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-4044.pdf&title=

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Kuntainfo 6/2009. Palvelusetelin käyttöala laajenee. Viitattu 10.10.2013. Saataavilla pdf-muodossa:
<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1432605#fi>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009:28. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:28. Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan jaosto varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämiseksi. Yliopistopaino. Helsinki. Viitattu 08.11.2012.

Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-9933.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö 2011. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:3. Näkymätön näkyväksi. Varhaiskasvatustutkimuksen kutsuseminaarin 2010 kooste. Helsinki.

Viitattu 20.11.2012. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2872962&name=DLFE-15007.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 8.11.2012. Päivähoidon valtionhallinnon tehtävät opetus- ja kulttuuriministeriölle. Viitattu 8.1.2013. Saatavilla html-muodossa:

<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2012/11/paivahoito.html?lang=fi>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 236/2012. Päivähoidon valtionhallinnon tehtävät opetus- ja kulttuuriministeriölle 27.12.2012. Viitattu 05.02.2013. Saatavilla:

<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1847372>

Steuerle, C. E., Ooms, V.D., Peterson, G.E., & Reischauer, R. D., (ed.by) (2000): Vouchers and Provision of Public Services. Brookings Institution Press. Washington, DC, USA.

Viitattu 17.04.2013. Retrieved from:

<http://site.ebrary.com/login.ezproxy.ulapland.fi/lib/ulapland/docDetail.action?docID=10026278>

Tilasto: Kuntien vastaukset kuntalisistä ja palvelusetelien käytöstä 26.6.2012. Viitattu 1.10.2012.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lastenpaivahoito/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Sivut/default.aspx>

Valkama P. (2004): Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy-Juvenes Print. Tampere. Viitattu 12.02.2014. Saatavilla pdf-muodossa:

<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67426/951-44-6108-8.pdf?sequence=1>

Values. Anonymous. Employee Benefits-Magazine (Sep. 2012): n/a. Viitattu 26.03.2013.

Retrieved from:

<http://search.proquest.com/login.ezproxy.ulapland.fi/docview/1036964222>

Volk, R. & Laukkanen, T. (2007): Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007: 38. Helsinki. Viitattu 06.03.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3714.pdf&title=Palvelusetelin_kaytto_kunnissa_fi.pdf

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman laatimista, sisältöä ja seuranta koskevat määräykset. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Määräys Dnro 7754/03.03/200. Viitattu 20.04.2013. Saatavilla pdf-muodossa:

http://www.valvira.fi/files/tiedostot/m/a/Maarays_%20omavalvontasuunnitelmasta.pdf

LAIT, ASETUKSET JA HALLITUKSEN ESITYKSET

Eduskunnan vastaus 160/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 19.02.2013. Saatavilla: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ev_160_2012_p.shtml

HE192/1994. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi. Viitattu 31.1.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192#e-16>

HE 163/2006. FINLEX. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta. Viitattu 19.02.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060163>

Kuntalaki 17.3.1995. Viitattu 12.2.2014. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950365>

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128. Viitattu 14.10.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128>

Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36. ja
Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36, 11a§. Viitattu 10.10.2012. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812. Viitattu 05.02.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569. Viitattu 04.02.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090569>

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922. Viitattu 23.04.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110922>

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Viitattu 24.05.2013. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

MUUT LÄHTEET

HAASTATTELU

Veki, Meriti 14.3.2013

Palvelukoordinaattori, Oulun kaupunki / opetustoimi

Varhaiskasvatuspalvelut

LIITTEET

Liite 1

Päivähoitopalvelujen tuottamiseen sovellettavaa lainsäädäntöä

Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239>

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 9.10.1992/912

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920912>

Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598, kumottu L:lla 6.6.2003/434, joka astui voimaan 1.1.2004

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1982/19820598>

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>

Kansanterveyslaki 28.1.1972/66

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1972/19720066>

Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780038>

Kuntalaki 17.3.1995/365

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950365>

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 14.6.2002/504

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020504>

Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>

Laki lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 28.12.2012 /909

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120909>

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050272>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920734>

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta 28.1.2005/50

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050050>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 9.2.2007/159

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070159>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090569>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603, kumottu L:lla, Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922, joka astui voimaan 1.10.2011
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110922>

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>

Perusopetusasetus 20.11.1998/852
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980852#a852-1998>

Perusopetuslaki 21.8.1998/628
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1982/19820710>

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus yksityisistä sosiaalipalveluista 1053/2011
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111053>

Valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta 380/2009
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090380>

(osittain, Päivähoidon sääntökirja, Oulun kaupunki 2011, 5; Mahkonen 2012)

HAASTATTELU

Veki, Meriti 14.3.2013 klo 13

Palvelukoordinaattori, Oulun kaupunki / opetustoimi

Varhaiskasvatuspalvelut

- 1) Yksityisen päivähoidon palvelusetelikäytänteitä Oulussa
- 2) Palvelusetelin määrittäminen ja Päivähoidon sääntökirjan merkitys palvelusetelijärjestelmässä
- 3) Aineistoon kuuluvat yksityiset päiväkodit, jotka ovat olleet mukana palvelusetelihankkeessa 1.10.2010 alkaen ja joissa toiminta jatkuu edelleen
- 4) Kyselylomakkeen kysymysten tarkoituksenmukaisuus
- 5) Aineiston keräämisen ajankohta ja toteutus
- 6) Tulevaisuuden näkymiä Oulun yksityisen päivähoidon palvelusetelin osalta

Haastattelu toteutui palvelukoordinaattori Meriti Vekin toimistossa, vapaasti keskustellen. Tapaaminen kesti noin 1½ tuntia. Haastattelua ei ole taltioitu.



YKSITYISEN PÄIVÄHOIDON PALVELUSETELILLÄ TUOTETTU
VARHAISKASVATUSPALVELU OULUSSA

Hyvät vanhemmat!

Olen Päivi Karppinen, opiskelen Lapin yliopistossa yhteiskuntatieteiden tiedekunnassa ja suoritan maisterintutkintoa pääaineena hallintotiede. Minulla on pitkä työura takanani julkisen sektorin varhaiskasvatuspalveluissa. Kandidaatin tutkielmani käsitteli julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen rajapintoja palveluprosessin ja asiakkaan aseman näkökulmasta. Tutkielma valmistui toukokuussa 2012.

Tämä kysely liittyy Pro gradu-tutkielmaani, jossa jatkan samaa aihetta tutkimalla palvelusetelimallilla tuotetun varhaiskasvatuspalvelun erityispiirteitä suhteessa julkiseen varhaiskasvatuspalveluun. Tutkimukseni kohdistuu palvelusetelimallin käyttöönottoon varhaiskasvatuksen sektorilla Oulussa. Tutkimuksessani on tarkoitus selvittää, miten palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatuspalvelu vastaa vanhempien tarpeisiin ja odotuksiin lasten päivähoidon osalta:

- 1) Mitä palvelusetelimallilla tuotettu varhaiskasvatuspalvelu yhteiskunnallisena ilmiönä tarkoittaa ja
- 2) Miten palvelusetelimallilla tuotettu varhaiskasvatuspalvelu näyttäytyy asiakkaan kokemana.

Tutkimukseni aineisto kerätään lomakekyselyllä 15.-26.4.2013. Päiväkotien osalta perusjoukon olen valinnut niistä yksityisistä päiväkodeista, jotka ovat olleet mukana Oulun palvelusetelihankeessa 1.10.2010-30.6.2011 ja joissa palvelusetelin käyttöön on siirrytty 1.8.2011 alkaen. Päiväkotien on oltava toiminnassa edelleen huhtikuussa 2013. Perheiden osalta otokseen olen valinnut **ne perheet, joissa lapsen / lasten hoitosuhde on ollut voimassa 1.8.2010 tai sen jälkeen ja perheillä on edelleen voimassa oleva päivähoitopäätös palvelusetelijärjestelmään kuuluvassa päiväkodissa huhtikuussa 2013.** Molempien kriteerien tulee täytyä, jolloin aineisto muodostuu mahdollisimman kattavaksi. Tutkimus toteutetaan pääosin sähköisesti Webropol:n avulla. Tutkimuksen kysymyksiin on mahdollista vastata myös paperilomakkeella. **Ole ystävällinen ja vastaa lomakkeen kysymyksiin mahdollisimman huolellisesti ja palauta lomake lapsesi päiväkotiin perjantaihin 26.4.2013 mennessä.**

Lupa tutkimukseni suorittamiseen on Oulun kaupungin taholta vahvistettu 4.2.2013 16§, Dnro 0/2013. Tutkimuksen on määrä valmistua syksyllä 2013. Tutkimustani ohjaa Lapin yliopiston HTT Jaana Leinonen, tutkimusjohtaja, Hallintotiede p. 040 4844224 jaana.leinonen@ulapland.fi

Antamanne vastaukset käsitellään tutkimuksessa niin, että henkilöllisyyttänne ei pystytä yhdistämään antamiinne tietoihin. Tutkimuksen teossa sitoudun noudattamaan Lapin yliopiston tutkimuseettisiä toimintaohjeita hyvästä tieteellisestä käytännöstä.

Halutessanne vastaan mielelläni tutkimukseen liittyviin kysymyksiin.

Päivi Karppinen
Riihivainiontie 14 A 6
90440 Kempele p. 050 3476978
paivi.karppinen@gmail.com

A TAUSTAKYSYMYSET

Olette valinneet lapsenne päivähoitomuodoksi yksityisen päivähoidon palvelusetelin. Pyydän Teitä ystävällisesti valitsemaan kysymyksistä yhden vaihtoehdon, joka parhaiten kuvaa perheenne sekä lapsenne / lastenne palvelusetelillä tuotetun päivähoidon- / varhaiskasvatuksen **nykytilaa**.

1. Montako alle kouluikäistä lasta perheeseenne kuuluu?

2. Montako lasta perheestänne kuuluu palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piiriin?

☐ yksi lapsi

☐ kaksi lasta

☐ kolme lasta tai useampi

3. Ovatko perheenne kaikki alle kouluikäiset lapset palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä?

☐ kyllä ☐ ei

4. Jos vastasitte "ei", niin miksi kaikki perheenne alle kouluikäiset lapset eivät ole palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä?

5. Jos vastasitte kysymykseen 3 "ei", niin millä muulla tavoin perheenne alle kouluikäisten lasten päivähoito on järjestetty?

6. Miten lastenne päivähoito oli järjestetty aikaisemmin, ennen kuin valitsitte palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun?

7. Milloin tällä hetkellä yksityisessä päiväkodissa hoidossa olevan perheen vanhimman lapsen hoitosuhde palvelusetelillä tuotetussa varhaiskasvatuksessa alkoi?

8. Edellisessä kysymyksessä kysytyn vanhimman lapsen syntymävuosi

9. Onko perheessänne esiopetusikäinen lapsi, jonka varhaiskasvatus on järjestetty 6-vuotiaiden yksityisen päivähoidon palvelusetelillä?

☐ kyllä ☐ ei

10. Perheenne 1-5 -vuotiaiden lasten kokopäivähoidossa (hoitopäivän pituus yli 5 h / pv) olevien lasten hoitosopimuksessa sovitut hoitopäivät kuukaudessa?

11. Hoitosopimuksessa sovittu lapsen / lasten päivän pituus, aikavälillä klo

12. Perheessä on (rastittakaa kaikki sopivat vaihtoehdot)

☐ äiti tai äidin asemassa oleva

☐ isä tai isän asemassa oleva

☐ muu huoltaja / huoltajia

13. Perheen äiti tai äidin asemassa oleva

☐ on ansiotyössä (koko- tai osapäivätyö)

☐ opiskelee

☐ on kotiäiti

☐ muun syyn takia kotona, mikä?

14. Perheen isä tai isän asemassa oleva

☐ on ansiotyössä (koko- tai osapäivätyö)

☐ opiskelee

☐ on koti-isä

☐ muun syyn takia kotona, mikä?

15. Kyselyyn vastaaja

- ☐ äiti
- ☐ isä
- ☐ muu huoltaja

B PALVELUSETELILLÄ TUOTETUN VARHAISKASVATUKSEN VALINTA

Palvelusetelijärjestelmällä pyritään lisäämään palvelujen tarjonnan joustavuutta ja asiakkaan valinnan vapautta siten, että asiakkaan rooli palveluntuottajan valitsijana korostuu.

16. Mistä kuulitte ensimmäisen kerran mahdollisuudesta valita palvelusetelillä tuotettu päivähoito / varhaiskasvatuspalvelu? (Rastittakaa vain yksi vaihtoehto)

- ☐ naapurilta, ystävältä / tuttavalta
- ☐ Oulun kaupungin verkkosivuilta
- ☐ painetusta tiedotteesta
- ☐ Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen henkilöstöltä (esim. päiväkotien henkilökunta)
- ☐ Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluohjaustiimiltä
- ☐ muualta, mistä?

17. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä palvelusetelistä

- ☐ Harkitsin mahdollisuutta kieltäytyä
- ☐ En harkinnut kieltäytymistä

18. Mikä olisi ollut muu mahdollinen vaihtoehto varhaiskasvatuspalvelun järjestämiseksi?

19. Valintaan vaikuttavia tekijöitä

Pyydän Teitä ystävällisesti vastaamaan jokaiseen kysymykseen valitsemalla sen vaihtoehdon, joka vastaa Teidän henkilökohtaista arviotanne koskien palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen valintaa ja valintaan vaikuttavia tekijöitä lapsenne / lastenne päivähoitomuodoksi.

	Täysin eri miel- tä	Jokseenkin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Sain riittävästi tietoa eri rahoitusmuodoista (kotihoidontuki, yksityishoidontuki, palveluseteli) lapseni varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sain riittävästi tietoa asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oulun kaupungin palvelusetelin valintaa ohjeistavat nettisivut ovat selkeät.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lista / tietoa Oulun kaupungin hyväksymistä yksityisistä palveluntuottajista oli helpos- ti saatavilla.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palveluntuottajan informaatio palvelun hin- noista ja hintojen muodostumisesta oli sel- keä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palvelusetelin hakeminen Oulun kaupungil- ta oli helppoa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valinnan mahdollisuus varhaiskasvatuspal- velujen osalta lisääntyi kun valitsimme pal- velusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palveluntuottajien joukosta löytyi juuri so- piva päiväkotiperheemme tarpeita ajatel- len.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hoitopaikan varmistaminen palveluntuotta- jalta perheemme palveluntarpeen ajankoh- taan nähden onnistui joustavasti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallisen sopimuksen solmiminen palve- luntuottajan kanssa oli helppoa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Mitkä muut mahdolliset seikat vaikuttivat perheenne päätökseen valita palvelusetelillä tuotettu päivähoito / varhaiskasvatuspalvelu?

21. Minkälaista asiakasohjausta ja miltä taholta (Oulun kaupunki, palveluntuottaja, mahdollisesti joku muu taho) olisitte tarvinneet enemmän tehdessänne päätöstä lapsenne / lastenne varhaiskasvatuspalvelun tuotantomuodosta?

C PALVELUSETELILLÄ TUOTETTU PÄIVÄHOITO- / VARHAISKASVATUSPALVELU

Palvelusetelijärjestelmässä sopimusosapuolina ovat asiakas ja palveluntuottaja. Oulun kaupungin, palveluntuottajan ja asiakkaan asemaa ja velvoitteita määritetään Oulun kaupungin Päivähoidon sääntökirjassa. Sääntökirja on Oulun kaupungin ja palveluntuottajan osalta sitoumuksellisesti molemminpuolinen ja vuorovaikutteinen.

22. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen toteutumisesta asiakkaan kokemana.

Pyydän Teitä ystävällisesti vastaamaan jokaiseen kysymykseen valitsemalla sen vaihtoehdon, joka vastaa Teidän henkilökohtaista arviotanne palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen toteutumisesta.

	Täysin eri miel- tä	Jokseenkin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation rooli palvelusetelijärjestelmässä on merkittävä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation ja yksityisen varhaiskasvatuksen välinen yhteistyö toimii hyvin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palvelusetelin arvo määrittyy oikeudenmukaisesti suhteessa Oulun kaupungin tuottamiin varhaiskasvatuspalveluihin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palveluntuottajalla on mielestäni oikeus tarvittaessa periä omavastuuosuutta esim. retkikulujen kattamiseksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En maksa mielelläni ylimääräisiä kuluja, jotka ylittävät palvelusetelin arvon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin asiakkaan asemaan vaikuttavat säädökset ja periaatteet palvelusetelijärjestelmässä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen kuluttajaoikeudenmukaiset toimittavat mahdollisessa reklamaatiotilanteessa (muistutukset, asiakasvalitukset, kante-lut).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palveluseteli lisää valinnanvapautta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatus-palvelu on juuri sopiva palvelun tuotanto-muoto perheellemme.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palveluntuottajan toiminta vastasi ennako-odotuksia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Miten mielestänne palvelusetelin käyttöön ottaminen ja kehittäminen Oulun varhaiskasvatuspalveluissa on vaikuttanut lapsenne / lastenne varhaiskasvatuspalveluiden riittävyteen ja saatavuuteen?

Riittävyydellä ja saatavuudella tarkoitetaan perheenne realistista mahdollisuutta saada lapsellenne hoitopaikka, joka vastaa perheenne tarpeita ja toiveita muun muassa aukioloaikojen, toiminnan sisällön / laadun, luotettavuuden, jne. suhteen.

24. Mitä haluaisitte kehittää, ja miten, palvelusetelillä tuotetussa varhaiskasvatuspalveluissa?

D PALVELUSETELILLÄ TUOTETUN VARHAISKASVATUSPALVELUN LAATU

Palvelun on jatkuvasti vastattava sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta Oulun kaupungin tuottamalta varhaiskasvatuspalvelulta. Palveluntuottajan on toteutettava asiakkaansa oikeus saada laadultaan hyvää päivähoito- / varhaiskasvatuspalvelua.

25. Arvio palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun laadun toteutumisesta asiakkaan kokemana.

Pyydän Teitä ystävällisesti vastaamaan jokaiseen kysymykseen valitsemalla sen vaihtoehdon, joka vastaa Teidän henkilökohtaista arviotanne palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen laadun toteutumisesta.

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Oulun kaupungin varhaiskasvatusorganisaation rooli laadun valvojana on merkittävä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tunnen hyvin toiminnan laatuun vaikuttavat säädökset ja asiakirjat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielestäni palvelun taso on vähintään yhtä hyvä kuin Oulun kaupungin tuottamassa varhaiskasvatuspalvelussa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielestäni toimitilojen turvallisuusmääräyksiä noudatetaan säädösten mukaisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Varhaiskasvatussuunnitelmassa on määriteltä selkeästi toiminnan laadulliset kriteerit ja painopistealueet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perheeni toiveet ja tarpeet otetaan hyvin huomioon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päiväkodin palveluhenkisyys on hyvä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päiväkodin aukioloaika on joustava.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päiväkodin profiloituminen / toiminnan painottuminen johonkin aihealueeseen on tärkeää.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Päiväkodin toiminta painottuu johonkin aihealueeseen.

☐ kyllä ☐ ei

27. Jos vastasitte "kyllä", niin miten profiloituminen / toiminnan painottuminen johonkin erityisalueeseen toteutuu lapsenne päiväkodissa?

28. Perheellämme / lapsellamme on erityistarpeita, jotka otetaan hyvin huomioon.

☐ kyllä ☐ ei

29. Jos vastasitte "kyllä", niin minkälaisia erityistarpeita perheellänne / lapsellanne on?

30. Mitä muuta haluaisitte sanoa Oulun varhaiskasvatuspalvelujen yksityisen päivähoidon palvelusetelillä tuotetusta varhaiskasvatuksesta?

31. Kuinka tyytyväinen olette lapsenne / lastenne päivähoidon kokonaisuudessaan?

Kiitos vastauksista! (Palauta lomake lapsesi päiväkotiin 26.4.2013 mennessä.)